§31.
EL CONSEJO DE ESTADO: INSTITUCIÓN DE TRADICIÓN Y DE PROGRESO

MOISÉS BARRIO ANDRÉS
Letrado del Consejo de Estado

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE ESTADO.—III. LA REFORMA DE 2004.—IV. NATURALEZA DE LA FUNCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO.—V. EL CONSEJO DE ESTADO Y LOS CONSEJOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS.—VI. COMPETENCIA.—VII. ACTIVIDAD CONSULTIVA.—VIII. CONCLUSIÓN.—IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución se refiere al Consejo de Estado en dos artículos. El principal es el 107, encuadrado en el título IV (Del Gobierno y de la Administración). El segundo, menos conocido, es el artículo 153.b), ubicado en el título VIII (De la Organización Territorial del Estado). De este modo, el Consejo de Estado es un órgano de relevancia constitucional. Su constitucionalización no es una novedad, sino que se remonta a la Constitución gaditana. Pero asume un nuevo sentido en la Constitución de 1978, como pieza estructural en el funcionamiento de la Administración contemporánea, por cuanto que el multisecular Consejo de Estado adquiere relevancia como mecanismo de control de la Administración pública y garantía de los principios constitucionalmente encomendados a la misma, y más allá, como luego se analizará, al servicio de la concepción del Estado global que la propia Constitución establece, así como garante de los derechos de los ciudadanos.

En efecto, como ha señalado Puget[1], el Consejo de Estado es una institución dúctil, que ha podido evolucionar a través de los siglos siendo, a la vez, órgano de tradición y de progreso. La Constitución se refiere al órgano preconstitucional de igual denominación, que lo asume como órgano necesario. El Consejo de Estado español ha venido ostentando una naturaleza jurídica sustancialmente idéntica desde el siglo XIX, heredando características importantes del Consejo de Castilla, que el paso de los siglos ha decantado. Idéntico proceso han sufrido los Consejos de Estado extranjeros, bien por propia evolución histórica, bien por mimetismo del Consejo de

[1] PUGET, Hery: «Tradition et progrès au sein du Conseil d'État», en AA.VV.: *Livre Jubilaire du Conseil d'État*. Editorial Sirey, París, 1954, págs. 108 y ss.

Estado napoleónico. Ciertamente, como ha indicado Rodríguez-Zapata Pérez[2], las raíces históricas de la institución permiten apreciar una organización y funcionamiento similares en el Derecho comparado del Antiguo Régimen, sobre todo en Francia, Gran Bretaña y España. La impronta de la Administración napoleónica lo vierte en las Constituciones de los Estados liberal-burgueses. El Estado democrático de Derecho contemporáneo lo potencia, adaptándolo a sus principios, como tutor de la legalidad y objetividad de una Administración intervencionista, y como garantía de los derechos de los ciudadanos.

No es objeto de este trabajo realizar una minuciosa investigación histórica de la institución, máxime cuando los historiadores no se han puesto de acuerdo en determinar el momento fundacional exacto de nuestro Consejo de Estado. Lo que sí existe, como puso de relieve Cordero Torres[3], es una fractura en la Historia del Consejo de Estado, que viene determinada por el Decreto de las Cortes de Cádiz de 21 de enero de 1812. Es la fractura entre el Consejo del Antiguo Régimen y el Consejo de Estado constitucional. Sin embargo, la ruptura no es total, por cuanto que los avatares de nuestro siglo XIX y la lógica de las instituciones hacen que el Consejo de Estado actual, si bien no es el mismo que el del Antiguo Régimen, haya podido declararse legítimo sucesor de él (Dictamen n.º 472/1943, de 13 de noviembre de 1943), y que el Tribunal Supremo, en Sentencia de 26 de noviembre de 1917, haya declarado al Consejo de Estado «*sucesor del de Castilla y de su Cámara*».

A grandes rasgos, su origen suele situarse en el Consejo que durante el reinado de Carlos I creó el gran Canciller Gattinara, en 1521 o 1526, mediante la racionalización y mejora del sistema de los Consejos, aunando la esencia del Real y del de Castilla. Sufrirá diversas transformaciones después de su etapa de brillantez, durante el reinado de los Austria, quedando afectado por una técnica burocrática comisarial, con la llegada de los Borbones, como magistralmente expuso García De Enterría[4]. El Consejo de Estado ha tenido una notoria capacidad de adaptación para irse acomodando a los cambios producidos en la detentación del poder, desde el Decreto de 21 de enero de 1812 y los diez artículos que le dedicaba la Constitución de 1812 (arts. 231 a 241), hasta superar ciertos vaivenes constitucionales, durante el siglo XIX, y acabarse consolidando con la monarquía alfonsina, aunque perdiendo en 1904 toda potestad jurisdiccional, para desembocar en el vigente artículo 107 de la Constitución de 1978.

Sentado lo anterior, debemos dirigir nuestra atención a la caracterización constitucional del Consejo de Estado.

---

[2] RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge: *Ley Orgánica del Consejo de Estado*. Editorial del Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1980, pág. 8.

[3] CORDERO TORRES, José María: *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*. Editorial Instituto de Estudios Políticos, 1944, págs. 16 y ss.

[4] GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ CARANDE, Eduardo: *La Administración española: estudios de ciencia administrativa*. Editorial Cívitas, Madrid, 1999.

II. CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE ESTADO

La caracterización constitucional del Consejo de Estado parte, como es lógico, del artículo 107 de la Constitución de 1978, plasmando así su tridimensional proyección subjetiva u orgánica, objetiva o funcional y normativa. Según el mismo, *«El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia»*.

Con independencia de las valoraciones diversas y de las críticas[5] que ha suscitado la formulación concreta del artículo 107 de la Norma Fundamental porque, como aclara Garrido Falla[6], se trata de una institución que ha coexistido con regímenes políticos muy diferentes y siempre es posible encontrar en ella connotaciones muy diversas, es reconocido que dicho precepto, aunque no fuera necesario para sustentar la existencia y pervivencia del Consejo de Estado[7], ha venido a consagrar a su favor y respecto de su configuración ulterior por el legislador una garantía institucional[8] en orden a la preservación, en términos recognoscibles, de su esencia orgánica y funcional. El constituyente tomó una decisión consciente para recoger[9] en el texto constitucional al Consejo de Estado, cuya inclusión definitiva supuso una valoración subjetiva sobre la necesidad de su existencia y la asignación objetiva a este de una función de relevancia constitucional.

La posición del Consejo de Estado es la de órgano de relevancia constitucional[10] de

---

[5] *Vid.*, por ejemplo, ALZAGA VILLAAMIL, Óscar: *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*. Editorial Edersa, Madrid, 1978, págs. 656 y ss.; GARRIDO FALLA, Fernando: *Comentarios a la Constitución*. Editorial Civitas, Madrid, 2001, págs. 1654 y ss.; RODRÍGUEZ OLIVER, José María: «Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en *REDA*, n.º 33, 1982, págs. 257 y ss.

[6] *Op. cit.*, pág. 1655.

[7] AROZAMENA SIERRA, Jerónimo: «La caracterización constitucional del Consejo de Estado», en *Documentación Administrativa*, n.º 244-245, 1996, pág. 138. Su inclusión en el Anteproyecto constitucional fue por unanimidad aunque la misma resultó posteriormente contradictoria con las posturas que se mantuvieron en el debate parlamentario del precepto en cuestión, si bien la importancia de la constitucionalización del Consejo de Estado, añade dicho autor, se advierte en la remisión en cuanto a su desarrollo a una ley orgánica, poniendo de manifiesto, aún más, la importancia que atribuyó el constituyente a dicho órgano; DE LA CUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás: «El Consejo de Estado en un Estado Social y Democrático de Derecho», en AA.VV.: *Gobierno y Administración en la Constitución*. Editorial Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, I, págs. 207 y ss.

[8] BLANQUER CRIADO, David: *Consejo de Estado y autonomías*. Editorial Tecnos, Madrid, 1994, págs. 24 y 64.; MARTÍN OVIEDO, José María: *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012)*. Editorial Consejo de Estado y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2013, pág. 319.

[9] Sobre la gestación constitucional, DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, *op. cit.*, págs. 212 y ss.; MARTÍN OVIEDO, José María, *op. cit.*, págs. 311 y ss.

[10] La teoría de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional es relativamente reciente en la doctrina iuspublicista y tiene su punto de arranque en la teoría del órgano, estudiada entre nosotros por SANTAMARÍA PASTOR en un artículo bien conocido.

El paso a la teoría de los órganos constitucionales es muy simple: basta con efectuar una clasificación de los órganos. Georg JELLINEK, en su *Gesetz und Verordnung: Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage* de 1887 (Editorial Freiburg i. B.: Mohr, Leipzig, 1887, págs. 205 y ss.), distingue entre órganos inmediatos y órganos mediatos; órganos independientes y dependientes. En su *Allgemeine Staatslehre* de 1919 desarrolla su concepción (cfr. *Teoría General del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos a la 2.ª ed. alemana. Editorial Albatros, Buenos Aires,

especial importancia, lateral o auxiliar. Ahora bien, su posición la trasciende por cuanto

1978, págs. 412 y ss., también en Fondo de Cultura Económica, México, 2000). La teoría del órgano constitucional se corresponde al *unmittelbares Staatsorgan* (órgano inmediato) de JELLINEK o al *Hauptorgan* de HAENEL. En la doctrina italiana, el primer autor que parece utilizar técnicamente la expresión órgano constitucional es Franceso RACIOPPI en su *Commento allo Statuto Del Regno* de 1909 (Editorial Unione Tipografico-Editrice Torinese, Turín, 1909, vol. I, pág. 213). Pero será en la década de los años cincuenta del pasado siglo cuando la teoría del órgano constitucional adquiera actualidad polémica en la doctrina. Y no puede pasar inadvertido que el momento se corresponde con la nueva oleada de Constituciones que, en la segunda posguerra mundial, establecen modelos organizativos de democracias constitucionales con un variado pluralismo orgánico y una constelación de órganos constitucionales nuevos (frente a los tres poderes tradicionales del constitucionalismo clásico). En especial, la teoría de los órganos constitucionales ha sido utilizada polémicamente en defensa de las prerrogativas de los flamantes Tribunales constitucionales alemán e italiano, frente a los órganos tradicionales recelosos de la naciente institución. Es esencial, en este tema, la polémica surgida en torno al memorándum del Pleno del Tribunal Constitucional alemán de 27 de junio de 1952, elaborado bajo la dirección de Gerhard LEIBHOLZ (publicado en el Jahrbuch *des Off Rechts, Neue Folge*, vol. 6, 1957, págs. 109-221, bajo el título «Der Status des Bundesverfassungsgerichts»). De la doctrina italiana, resulta capital el trabajo de Paolo BARILE titulado «La Corte Costituzionale: organo sovrano: implicazioni pratiche» (publicado en *Giur. Cost*., 1957, vol. II, págs. 907 y ss.) y también el del entonces presidente de la Corte Constitucional italiana, Aldo SANDULLI, titulado «Sulla posizione della Corte Costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato» (en *Riv. trim. Dir. Pubb*., 1960, págs. 705 y ss.). En España, esta doctrina fue pioneramente introducida por Jorge RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ en su artículo «La Corte constitucional italiana: ¿modelo o advertencia?» (en *Revista de Derecho político*, n.º 7, 1980, págs. 57 y ss.), y sobre todo en *Ley orgánica del Consejo de Estado* (*op. cit.*, págs. 40 y ss.), donde ha señalado cómo la teoría de los órganos constitucionales ha inspirado no solo la elaboración de la propia Ley del Tribunal Constitucional, sino la de otros órganos constitucionales españoles, así como y también de los denominados órganos laterales —el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y el Consejo de Estado—.

Por lo que se refiere a los órganos laterales, fue Hugo PREUSS, en su obra *Das stadtiche Amtsrecht in Preussen* de 1902 (Editorial Kessinger Pub Co, reimpr. 2010) quien distinguió, junto a los órganos principales (*Hauptorgane*), los órganos auxiliares (*Hilfsorgane*) o laterales (*Nebenorgane*). La doctrina italiana se ha inclinado por la expresión *organi ausiliari* —por todos, Giuseppe FERRARI en su libro *Gli organi ausiliari* (Editorial Giuffre' Editore, Milán, 1954)—. En España, esta noción ha sido desarrollada brillante y exhaustivamente por Jaime AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA en su artículo «A propósito del Defensor del Pueblo: los rasgos definidores de la posición jurídica de los órganos auxiliares» (en *RAP*, n.º 109, 1986, págs. 7-117), aunque RODRÍGUEZ-ZAPATA prefiere la expresión órgano lateral para referirse a las instituciones satélite que, como el Consejo de Estado respecto del Gobierno o el Defensor del Pueblo, y el Tribunal de Cuentas respecto de las Cortes Generales, «*se colocan junto a una institución madre*». El profesor HERNÁNDEZ GIL, en su discurso de toma de posesión como presidente del Consejo de Estado el 16 de diciembre de 1982, calificó al Alto Cuerpo Consultivo afirmando que «*si bien el Consejo de Estado no llega a ser órgano constitucional pleno, sino de relevancia constitucional, lateral y complementario de los órganos propiamente constitucionales*», «*es indiscutible que forma parte del Ordenamiento. Luego lo que dice la Constitución del Ordenamiento lo predica el Consejo de Estado*» (en Consejo de Estado, n.º 43 de la Colección informe del Servicio Central de Publicaciones, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1983, pág. 17). De esta forma, vinculó la Constitución, en su aspecto ordinamental, con su dimensión organizativa, haciendo portadores y fuerzas actuantes de los valores que la Constitución encierra a los órganos del Estado. En cualquier caso, la terminología órgano lateral o auxiliar es cuestión semántica secundaria respecto de la cuestión de fondo: el recurso a la teoría de los órganos constitucionales como único modelo que puede explicar, orgánica y funcionalmente, el complejo entramado constitucional de nuestra Constitución de 1978 y desvelar cómo el aparato organizativo deviene instrumento actuante de los valores y principios del Ordenamiento constitucional: es decir, del Estado social y democrático de Derecho. En términos parecidos se expresó el profesor GARCÍA-PELAYO en su célebre trabajo «El "status" del Tribunal Constitucional» (en *Revista española de Derecho Constitucional*, 1, 1981, pág. 14).

es una institución —como ha destacado Rodríguez Zapata[11]— que completa el esquema de coordinación de poderes, tratando de consolidar el complicado equilibrio político entre los poderes del Estado, a la vez que garantiza la observancia de la Constitución y los valores fundamentales del Ordenamiento jurídico, y tiene una autonomía propia esencial que le configura como ente con sustantividad propia irreductible, aproximándose así en alguna medida a la situación de paridad inherente a las relaciones que median entre órganos constitucionales.

Así lo ha refrendado la jurisprudencia constitucional. El Consejo de Estado no pertenece a la Administración activa como ha subrayado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 56/1990, de 29 de marzo, y tiene el carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece. Como órgano consultivo actúa, en todo caso, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia, según declara la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 6 de noviembre. De este modo, el Consejo de Estado realiza, al tiempo y en diversa medida, actividades consultivas y de asesoramiento de distinta naturaleza e intensidad, de control preventivo, de garantía de legalidad y de los derechos de los ciudadanos, de aseguramiento del acierto y oportunidad, y de cooperación en la creación de una doctrina jurídica, que influye en la elaboración de textos normativos de diverso rango y que se proyecta aún sobre la jurisprudencia. Incluso, participa en la formación de órganos de composición destinados a superar conflictos interórganos, puesto que tres consejeros permanentes de Estado forman parte del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción (art. 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales).

Ha sido mérito de Roldán Martín[12] poner de manifiesto que el artículo 107 no solo ha constitucionalizado la existencia del Consejo de Estado y determinado sus características esenciales como supremo órgano consultivo del Gobierno, sino que también ha establecido seguidamente una reserva de ley orgánica para la regulación de su composición y competencia. No es irrelevante subrayar, señala, que la Constitución defiere la regulación de desarrollo a «*una*» ley orgánica, con un artículo indeterminado que si bien hace que esta reserva carezca de la expresividad singularizadora de otras referidas también a leyes orgánicas en el texto constitucional[13], tampoco supone una remisión indiferenciada a cualquier ley orgánica. Cumple actualmente la prescripción constitucional mencionada la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE en lo sucesivo), en cuya ejecución y desarrollo ha sido dictado el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio (ROCE)[14].

---

[11] *Op. cit.*, págs. 40 y ss.

[12] ROLDÁN MARTÍN, Áurea: «La función consultiva de relevancia constitucional», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique (director): *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*. Editorial INAP, Madrid, 1998, págs. 479 y ss.

[13] *V. gr.*, la reserva de Ley orgánica específica en el artículo 122 de la Constitución, cuando se refiere a la «ley orgánica del poder judicial».

[14] Ambas normas han sido modificadas en diversas ocasiones, siendo la más relevante la reforma de 2004 sobre la que se volverá más adelante.

Merece especial consideración el ámbito de la reserva mencionada, que se circunscribe según la Constitución solo —pero sin restricción en cuanto a su amplitud— a la composición y competencia del Consejo de Estado. Ya el propio Consejo interpretó que el término composición no había de tomarse en un sentido exclusivamente comprensivo de la enumeración de los elementos integrantes o componentes del órgano colegiado, sino que debía entenderse incluida en tal mención la estructuración del órgano en su sentido más amplio y los principios de funcionamiento. Ello explica y justifica la regulación esencial del *status* de los Letrados del Consejo de Estado[15] en la LOCE en su calidad de componentes de las Secciones. Y tal interpretación de la extensión de la garantía formal que representa el principio de competencia normativa en este punto fue avalada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 99/1987, de 11 de junio, que declaró la inconstitucionalidad de la disposición adicional novena, uno.4 (en lo que se refería al Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado), de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública.

En lo que hace a la regulación de las competencias, la LOCE determina las del Pleno, la Comisión Permanente, la Comisión de Estudios y el presidente del Consejo de Estado y, en cambio, deja al ROCE lo atinente al funcionamiento de las Secciones del Consejo de Estado[16]. De otro lado, en la enumeración de los asuntos que habrán de ser consultados preceptivamente se prevén, en relación tanto a los que corresponden al Pleno como a la Comisión Permanente, sendas cláusulas residuales (arts. 21.10 y 22.19 LOCE) que suponen una delegación a la ley ordinaria para la fijación de otras compe-

[15] De las funciones que realiza el jurista, probablemente la de Letrado del Consejo de Estado, es una de las más desconocidas. Se suele subrayar lo discreto y prudente de su tarea y la responsabilidad y delicadeza con que ha de desempeñar su actividad. El desconocimiento de su papel en el ejercicio de la función consultiva se contrarresta con la relevancia en la vida política, profesional y universitaria de España de muchos de los que han sido o son Letrados del Consejo de Estado. Basta recordar, entre muchos otros, los nombres de don Niceto Alcalá Zamora, don Alberto Martín-Artajo, don José María Cordero Torres, don Jaime Guasp Delgado, don Luis Díez del Corral, don Hermenegildo Baylos Corroza, don Jesús Romero Gorría, don Antonio Pérez-Tenessa, don Mariano Navarro Rubio, don José Luis Villar Palasí, don Eduardo García de Enterría, don Jesús Fueyo Álvarez, don Manuel Alonso Olea, don José Antonio García-Trevijano Fos, don Antonio Carro Martínez, don Federico Silva Muñoz, don Landelino Lavilla Alsina, don José Manuel Romay Beccaría, don Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, don Juan Antonio Ortega y Díaz Ambrona, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Ignacio Bayón Mariné, don Jorge Rodríguez-Zapata, don Federico Trillo-Figueroa Martínez Conde, don José María Michavila Núñez, don Javier Goma Lanzón o doña Áurea Roldán Martín. El letrado mayor don Manuel Delgado-Iribarren Negrao dijo en su discurso de toma de posesión como secretario general del Consejo de Estado que el cuerpo de Letrados «*no se compone de una colección de individuos clóricos, seriados o arquetípicos, sino que agrupa singularidades heterogéneas de muy variada especie, siendo, como somos, tan pocos en número: políticos, gobernantes, catedráticos, pensadores, abogados ilustres, empresarios, literatos y hasta algún que otro artista*». Sobre el particular, HERNÁNDEZ-GIL ÁLVAREZ-CIENFUEGOS, Guadalupe: «El letrado del consejo de estado», en DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis (coord.): *El oficio de jurista*. Editorial Cívitas, Madrid, 2006; AMÉRIGO ALONSO, José: «Letrados del Consejo de Estado: Al servicio de la función consultiva», en MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel y VIGIL DE QUIÑONES OTERO, Diego (coords.): *Opositar: reto y oportunidad*. Editorial La Ley, Madrid, 2014.

[16] Si bien es cierto que existen elementales previsiones respecto de las Secciones en los artículos 3.2 y 13.1 LOCE, los cuales se remiten expresamente a lo que disponga el Reglamento orgánico en cuanto a la actuación en Secciones y a la posibilidad de ampliar su número reglamentariamente.

tencias. En este caso, se ha instrumentado un margen de flexibilidad que permite la adaptación competencial del Consejo de Estado por el legislador sectorial ordinario, aunque no por ello se ignora a la propia institución afectada, que debe ser consultada a tales efectos (arts. 21.7 y 22.16 LOCE).

En todo caso, es importante notar que la ordenación institucional básica del Consejo de Estado contenida en la LOCE y el ROCE constituye un bloque normativo singular, cuya integridad y cohesión interna han reconocido expresamente la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (su disposición adicional séptima, bajo la rúbrica de «*régimen jurídico del Consejo de Estado*», dice que el Consejo de Estado se regirá por su legislación específica), y, en términos aún más explícitos, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, al establecer en su disposición adicional segunda que «*el Consejo de Estado, supremo órgano consultivo del Gobierno, se ajustará en su organización, funcionamiento y régimen interior, a lo dispuesto en su Ley Orgánica y en su Reglamento, en garantía de la autonomía que le corresponde*».

Expuesto su anclaje constitucional, la doctrina suele analizar con cierto detenimiento la definición del Consejo de Estado como «*supremo órgano consultivo del Gobierno*» y extraer fecundamente, a partir del comentario a cada uno de sus términos, numerosas derivaciones a los fines de su caracterización. Como expone la Memoria del Consejo de 1980[17] al glosarlo, el artículo 1.1 LOCE reproduce en sus propios términos la definición contenida en el artículo 107 de la Constitución, insuperablemente exacta y concisa, en cuanto declara el carácter orgánico del Consejo, su función cerca del Gobierno y su categoría suprema, que ha de entenderse respecto de los demás órganos de función análoga.

Ejerce la función consultiva con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 1.2 LOCE). Esta vigorosa declaración de autonomía es una novedad de calado de la vigente Ley Orgánica, que es analizada en sus múltiples aspectos, subrayando su novedad, en la meritada Memoria del Consejo. Esta da cuenta cómo se atribuye, en efecto, al Consejo de Estado la función consultiva (art. 2 LOCE) y se subraya su autonomía orgánica y funcional y su independencia (art. 1.2 LOCE) en el ejercicio de tal función. Tales rasgos, que se concretan en la fijación por Ley de su sede (art. 1.3 LOCE); en la autonomía presupuestaria (art. 26 LOCE); en la necesidad de darle audiencia para toda disposición normativa (actual art. 21.7 LOCE) o asunto (art. 22.16 LOCE) que afecte a su organización, competencia y funcionamiento o, en fin, en su participación esencial mediante propuesta en la potestad reglamentaria del Gobierno cuando se ejercita sobre el propio Consejo (disposición final tercera LOCE), completan la figura constitucional del Alto Cuerpo como órgano que no es constitucional en sentido estricto, pero sí goza de un ámbito inderogable de independencia y autonomía que le garantiza un lugar propio en la constelación de órganos que prevé la Constitución. Por ello, ostenta un

[17] Memoria (1980), pág. 17.

ámbito propio de potestades en paridad con los órganos a los que sirve de asesor. La situación descrita no es una innovación en nuestro Ordenamiento. Así lo demuestran los preceptos tradicionales, como los relativos a dictámenes de idoneidad, que han sido relegados al Reglamento orgánico, o inamovilidad de los Consejeros Permanentes (art. 11.1 LOCE), o garantías para el cese de los Consejeros Permanentes o Electivos (art. 11.3 LOCE), pero sí es la primera vez que, en forma coherente y ordenada, se recogen todas estas características en forma expresa en el articulado de una Ley Orgánica del Consejo, lo que debe ser destacado[18].

En el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Estado velará por la observancia de la Constitución y del resto del Ordenamiento jurídico (art. 2.1 LOCE). Ello pone de relieve que los dictámenes del Consejo deben estar inspirados por las normas jurídico-positivas. Ahora bien, la opinión consultiva no debe ser tan solo el resultado de la aplicación de criterios legales, sino que valorará 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 (art. 2.1 LOCE).

Expuesta su caracterización constitucional, a continuación debemos ocuparnos de la incidencia que la reforma de la Ley Orgánica del Consejo de Estado en el año 2004 ha tenido sobre la institución.

III. La reforma de 2004

La Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, lleva a cabo una importante reforma de la institución, que tiene su complemento en el Real Decreto 449/2005, de 22 de abril, por el que se modifica el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

La Memoria[19] del propio Consejo de Estado correspondiente al año 2004 resume así la reforma que arranca de la Ley Orgánica 3/2004: «*Puntos fundamentales de esta modificación son, de una parte, la incorporación al Consejo de los expresidentes del Gobierno como Consejeros natos con carácter vitalicio, y, de otra, la creación de un nuevo órgano colegiado, la Comisión de Estudios, que lleve a cabo los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite o que juzgue oportuno, así como la elaboración de las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende*». A lo anterior hay que añadir que la reforma opera una revisión de las competencias[20] de la institución con objeto de adaptarlas al actual marco legal, sin que ello suponga una modificación estructural de las funciones que ha venido ejerciendo.

[18] Memoria (1980), pág. 18.

[19] Memoria (2004), pág. 104.

[20] La actualización competencial que opera la reforma de 2004 no puede, sin embargo, calificarse de *minimis*. En este sentido, la reforma fija un umbral cuantitativo mínimo de 6.000 euros para

La reforma de la Ley fue elaborada en estrecha conexión entre el Gobierno y el Consejo de Estado, y responde de modo principal a dos preocupaciones que se habían suscitado años atrás: una, tempranamente advertida por un sector doctrinal[21], reflejada luego en el ámbito autonómico[22] y después recogida por los Gobiernos sucesivos, de incorporar de alguna manera a los expresidentes del Gobierno a las tareas del Consejo, dada la experiencia política acumulada por aquellos; otra, más del Consejo de Estado, de ampliar las funciones consultivas del mismo con la elaboración de estudios.

La reforma de 2004, como ha escrito Sánchez Navarro[23], pese a su aparente alcance formal, «*ha modificado tanto la composición como la estructura y las funciones del Consejo, configurándose muy probablemente como la reforma más ambiciosa producida en esta materia en muchos años, tal vez desde antes incluso de la transición*».

IV. Naturaleza de la función del Consejo de Estado

El Consejo de Estado no es solo un órgano consultivo del Gobierno, entendido este como órgano colegiado al amparo del artículo 98.1 de la Constitución, sino que también asesora al presidente del Gobierno, al Consejo de Ministros, a los ministros individualmente considerados, a las Comunidades Autónomas y a las Administraciones Locales —por conducto del presidente de la Comunidad Autónoma y en los términos y supuestos que establece la legislación de régimen local—, a lo que se une la circunstancia de que la gran cantidad de consultas preceptivas y la *auctoritas* sus dictámenes.

---

exigir su dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial (art. 22.13 LOCE, luego modificado por Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible). Incorpora, asimismo, en los artículos 21.2 y 22.2 LOCE la competencia para emitir dictamen en materias relativas a la ejecución del Derecho comunitario, anteriormente prevista en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se desarrolla la Comisión Mixta para la Unión Europea. También se añade la exigencia de dictamen para los supuestos de revisión de oficio no solo de los «*actos administrativos*», sino también de las «*disposiciones*» de la misma naturaleza, siempre «*en los supuestos previstos por las leyes*» (art. 22.10 LOCE). La reforma suprime la posibilidad (anteriormente convertida en regla) de consultar al Consejo después de interponer recurso ante el Tribunal Constitucional contra «*disposiciones y resoluciones*» de órganos autonómicos, que ahora tendrá siempre carácter previo. Ahora bien, desde una perspectiva competencial, el núcleo de la reforma radica en tres de las nuevas competencias atribuidas al Consejo: en primer lugar, la de realizar «*estudios, informes o memorias*»; en segundo término, la de «*ser consultado*» preceptivamente respecto de «*los Anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado*» y, finalmente y sobre todo, la de elaborar «*las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende*» (art. 2.3 LOCE).

[21] De Esteban Alonso, Jorge: *El estado de la Constitución: diez años de gobierno del PSOE*. Ediciones Libertarias/Prodhufi, Madrid, 1992, págs. 289-292.

[22] En efecto, varias Comunidades Autónomas (Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, Castilla y León) previeron la inclusión de sus expresidentes en sus respectivos Consejos Consultivos, como Consejeros natos.

[23] Sánchez Navarro, Ángel: «La función constitucional del Consejo de Estado tras su reforma por la Ley Orgánica 3/2004», en *RAP*, n.º 169, 2006, pág. 355. Del mismo autor, *Consejo de Estado, función consultiva y reforma constitucional*. Editorial Reus, Madrid, 2007.

De este modo, el Consejo de Estado se configura como órgano del Estado-sujeto y del Estado-comunidad, por cuanto que «*aunque sea un órgano del Estado y a él impute sus actos, sus dictámenes van más allá de ese sujeto, porque inciden sobre todo el Ordenamiento constituido por la heterogénea gama de entes públicos, unas veces, porque también han de someterle consultas-anulación de actos y, otras, porque la expansión de sus dictámenes les afecta o puede afectar en alguna forma. Por eso es el máximo órgano consultivo del País (Estado y Nación)*[24]». En consecuencia, se produce así una disociación entre el *nomen iuris* y la función y posición real del Consejo de Estado, en cuanto a la expresión «órgano consultivo del Gobierno» en sentido subjetivo, ya que no solo el Gobierno consulta al Consejo de Estado como se acaba de indicar, y en sentido objetivo, pues no solo se solicita el dictamen del Consejo de Estado en asuntos de gobierno, sino que interviene en relación con la actividad administrativa general.

Esta configuración tiene dos importantes consecuencias. Una primera, en virtud de la cual «*corresponderá en todo caso al Consejo de Ministros resolver en aquellos asuntos en que, siendo preceptiva la consulta del Consejo de Estado, el ministro consultante disienta del parecer del Consejo*» (art. 2.2, párrafo 4.º, LOCE). De esta forma, el dictamen preceptivo del Consejo aparece como «*cuasi-vinculante para los ministros singulares*» y, caso de discrepancia entre consultante y Consejo, este precepto según indica García Álvarez[25] opera como regla de modificación de competencias a fin de que sea el Consejo de Ministros, como suprema expresión del Gobierno, el único que pueda «*apartarse del dictamen, con la única carga de motivar su decisión*». Una segunda, según la cual «*los asuntos en que hubiera dictaminado el Pleno del Consejo de Estado no podrán remitirse a informe de ningún otro cuerpo u órgano de la Administración del Estado*» (art. 2.2, párrafo 3.º, LOCE). Este carácter final de sus dictámenes les otorga una significación exclusiva y no compartida con ningún otro órgano. Así, como resalta De la Quadra-Salcedo[26], la obligación de consultar antes de actuar o decidir que el constituyente quiso garantizar aporta algo que se deduce del momento en que se inscribe en el proceso de toma de decisión, que es, específicamente, «*la oportunidad del momento en que se emite*». Porque «*el objeto del control consultivo no es la política general de la autoridad, sino las decisiones concretas plasmadas en proyectos de disposiciones o resoluciones; aquí, a diferencia del control parlamentario o del control de la opinión pública, no se debaten cuestiones de política general, sino proyectos concretos*». En definitiva, «*ese carácter de propuestas o proyectos los hace más accesible y más admisible por parte de la autoridad que ha de tomar la decisión puede ser una opinión bien fundada*».

Partiendo de estas premisas, la doctrina ha discutido la naturaleza jurídica de la función del Consejo de Estado, habiéndose planteado tres posturas.

---

[24] GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio: *Tratado de Derecho Administrativo*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, Tomo II, pág. 669.

[25] GARCÍA ÁLVAREZ, *op. cit.*, págs. 603 y 653.

[26] QUADRA-SALCEDO, *op. cit.*, págs. 225-226.

Un sector doctrinal, del cual forman parte Parada Vázquez[27], Arozamena Sierra[28] o Pérez-Tenesa Hernández[29], lo concibe como un órgano bifronte, consultivo y de control y, por lo tanto, sus funciones gozan de una vertiente fiscalizadora, de acuerdo con el artículo 2 de su Ley Orgánica que le configura como vigilante de la legalidad, ejerciendo un control de la regularidad del funcionamiento de la Administración[30]. También se apunta su función de control (negativo) en los supuestos de dictámenes cuasi-obstativos o habilitantes, así los relativos a la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, que requieren el dictamen «*favorable*» (art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), de modo que aunque no obligan a la Administración a ejercitar su potestad revisora en caso de ser favorables, sí impiden la revisión de ser su conclusión negativa.

En cambio, otro sector doctrinal, en el que se incluye a Herrero y Rodríguez de Miñón[31], Gálvez Montes[32], García Álvarez[33], Ruiz Miguel[34] o Sánchez Navarro[35], define al Consejo de Estado como únicamente órgano consultivo, destacándose las cuatro notas características de dicho tipo de órgano: la ubicación al margen de la estructura departamental, a fin de proporcionar juicios objetivos; la atribución de competencias generales, no sólo sectoriales; la estructura colegiada, siendo concebidos como órganos

---

[27] PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: «El Consejo de Estado», en *Documentación Administrativa*, n.º 226, 1991, págs. 121-123.

[28] *Op. cit.*, págs. 144 y ss.

[29] En «Perspectivas del Consejo de Estado», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 2, 1979, págs. 339-350, PÉREZ-TENESA defiende la labor de control previo de legalidad del Consejo de Estado, afirmando que «*El Consejo de Estado sirve fundamentalmente para tres cosas, en las que no es suplido por ningún otro organismo*», esto es, además «*de imponer cierto respeto, a los departamentos ministeriales, cuyos expedientes fiscaliza, unificando criterios en numerosas cuestiones sobre las que no llegaría a recaer una resolución jurisdiccional*» y de servir «*para que los ministros puedan desembarazarse de asuntos enojosos*», la tercera utilidad del Consejo «*es el control de la legalidad de reglamentos y leyes delegadas*».

[30] Argumenta PARADA VÁZQUEZ que la LOCE ha convertido al Consejo de Estado en órgano de control, pues «*la separación orgánica del Consejo de Estado (en cuanto no es presidido por el presidente del Gobierno ni forman parte del mismo los ministros, como en Francia y en la versión española tradicional), más el carácter preceptivo o, en algunos supuestos, vinculante de sus dictámenes son datos que permiten cuestionar sobre su naturaleza, es decir, plantear la cuestión de si el Consejo de Estado es un órgano consultivo o si se trata más bien de un órgano de control*», concluyendo que es más acertada la calificación de órgano de control, derivada de su independencia funcional y de la intervención preceptiva, así como de las garantías de las que se le inviste, propias de los órganos jurisdiccionales, junto con la finalidad de sus intervenciones, en cuanto velará por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, propia de aquellos, a lo que añade que el artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial ha convertido, aunque solo parcialmente, al Consejo de Estado en órgano constitucional decisorio de las competencias entre la Administración y los Tribunales.

[31] HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel: *Memorias de Estío*. Editorial Temas de Hoy, Madrid, 1993, págs. 22-25.

[32] *Op. cit.*, pág. 385.

[33] *Op. cit.*, págs. 279 y 280.

[34] RUIZ MIGUEL, Carlos: *Consejo de Estado y Consejos consultivos autonómicos*. Editorial Dykinson, Madrid, 1995, pág. 133.

[35] SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: «La función constitucional del Consejo de Estado…», *op. cit.*, págs. 353 y ss.

colegiados perfectos donde su dictamen emana de la mayoría y su presidente carece de derecho de veto; y finalmente, la emisión de su dictamen antes de la decisión que debe adoptar el consultante, a fin de ilustrar al mismo en dicha decisión. Igualmente, también aduce para negar el supuesto carácter de órgano de control que el dictamen del Consejo no es vinculante y que nadie puede exigir su cumplimiento.

Finalmente, una posición mixta la adopta De la Cuadra-Salcedo[36], que utiliza la expresión «*control consultivo*» para calificar su función intermedia entre la función consultiva y la de control, defendiendo que el Consejo de Estado realiza una «*función pública neutral*», a partir de las consultas preceptivas a dicho órgano, tratándose de «*una forma de control que implica la obligación de contrastar la opinión propia con la de un órgano colaborador, pero neutral*».

El mismo Consejo de Estado ha tenido ocasión de pronunciarse, en relación a su propia naturaleza, señalando que su función es «*esencialmente consultiva*», y que «*no ejerce ningún tipo de control sobre otros órganos*»[37]. Al mismo tiempo, y a través de la Moción n.º 82, de 21 de noviembre de 1984, dirigida al Gobierno a propósito de la aprobación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la cual, como ya hemos señalado, venía a crear un nuevo Cuerpo Superior de Letrados del Estado, incluyendo a los Letrados del Consejo de Estado, que bien valió para que el Consejo contestara al Gobierno mediante el documento de referencia donde el supremo órgano consultivo del Gobierno precisó de sí mismo que está implicado «*en el mantenimiento de un Estado de Derecho, tanto por lo que hace al respeto y supremacía de la Constitución y la Ley en la actuación administrativa, como en cuanto salvaguardia de los derechos de los administrados*», lo que le permite definir la función que lleva a cabo como consultiva, pues lo que pretende el Consejo a través de sus juicios es «*aportar elementos de juicio para que la decisión que se adopte sea conforme al ordenamiento jurídico*».

A ello debemos añadir que la función consultiva que dicho órgano desarrolla se diferencia claramente de la de otros órganos: en primer lugar, por su carácter de órgano supremo, que supone incluir su dictamen como el último documento en el expediente antes de la resolución final que se adopte; y en segundo lugar, por no tener como finalidad la justificación de una decisión o la búsqueda de nuevas posibilidades de actuación, sino procurar la adecuación de la actuación administrativa al Ordenamiento jurídico.

Ello es especialmente relevante en el concreto contexto del Estado de Derecho, donde las normas aparecen como una forma de racionalidad objetivada, y el Consejo de

[36] *Op. cit.*, págs. 211-239.

[37] Memoria (1992), pág. 107. En el Dictamen n.º 3071/1996, de 4 de septiembre, el propio Consejo ha declarado que «*cuando se trata de elaborar una ley, el dictamen se ha de constreñir a la constitucionalidad del anteproyecto, a su coordinación con el resto del ordenamiento jurídico y a cuestiones formales o de técnica normativa. También puede valorar los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto, pero sin olvidar que es al legislador en última instancia, y al titular de la iniciativa legislativa en primer lugar, a quien corresponde ejercer la opción política de las medidas, y que la prudencia aconseja no aventurarse en juicios de oportunidad si no se pueden hacer con conocimiento de causa o razonablemente*».

Estado garantiza, como explica Lavilla Alsina[38], «*con sus dictámenes jurídicos absolutamente independientes el ajuste de los actos de los poderes públicos a la razón, especialmente a la razón jurídica para que dichos actos se encuadren en el Estado razonable de Derecho querido por la Constitución*». Porque, en otro caso, devienen arbitrarios y deslegitimados y, por lo mismo, inaceptables en términos estrictamente jurídicos.

De este modo, para nosotros el Consejo de Estado, además de desempeñar una función estrictamente consultiva, también ejerce una función de garantía. Dicha función ya fue brillantemente advertida en 1957 por el maestro García de Enterría[39], al señalar que «*basta examinar las listas de consultas preceptivas para concluir que la intervención del Consejo de Estado suele ordenarse primordialmente a garantizar el funcionamiento objetivo de la Administración por relación a otros poderes constitucionales […], o la objetividad de la actuación administrativa frente a los particulares […], o, más simplemente aún, la objetividad de la Administración frente a las leyes que limitan —precisamente— su actividad*.». No se olvide que la intervención del Consejo de Estado supone una capital garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ella, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo. Asimismo, el Consejo de Estado vela para que se otorgue efectiva participación a los ciudadanos. En este sentido, todo dictamen analiza si se ha dado participación a los interesados a través de la audiencia en el correspondiente procedimiento particular o del trámite de información pública. Se cumple con ello la previsión del artículo 105 b) de la Constitución, al tiempo que se garantiza la efectiva interacción ciudadanos-poderes públicos tan característica del Estado Social de Derecho.

V. El Consejo de Estado y los Consejos Consultivos autonómicos

En España, a diferencia de otros derechos comparados de nuestro entorno, la descentralización política se ha proyectado también en una progresiva descentralización de la función consultiva. Así, en la actualidad, todas las Comunidades Autónomas excepto Cantabria, cuentan con órganos consultivos propios.

La relación entre el Consejo de Estado y los Consejos Consultivos autonómicos, que en su momento originó un importante desasosiego doctrinal[40] y también fue objeto

[38] Lavilla Alsina, Landelino: «La Administración consultiva del Estado», en Álvarez Conde, Enrique (coord.): *Administraciones Públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*. Editorial INAP, Madrid, 1998, pág. 474.

[39] García de Enterría y Martínez Carande: Eduardo: «Aspectos de la Administración consultiva (Prólogo a la traducción española de Mooney», en *Revista de Administración Pública*, n.º 24, 1957, págs. 183-184.

[40] Antes de que se dictara la STC 204/1992, el debate sobre el papel de los Consejos Consultivos se vertebró fundamentalmente en torno al alcance que tenía el artículo 23.2 LOCE en relación con la supervisión por el Consejo de Estado de la legalidad de los reglamentos autonómicos —y, en menor medida, la supervisión específica de la «estatutoriedad» y la «constitucionalidad» por parte de los órganos consultivos autonómicos—. De una parte, un sector doctrinal favorable a una interpretación expansiva del precepto y, por tanto, de la competencia del Consejo de Estado, tuvo su expresión en los

de atención por parte del maestro Muñoz Machado[41], fue resuelta primero por el Tribunal Constitucional y después por el legislador de 2004 con la reforma de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

La ya citada STC 204/1992, de 26 de noviembre, que examinó la supuesta inconstitucionalidad del artículo 23.2 de la LOCE, en relación con el artículo 22.3 de la misma Ley, fue y sigue siendo la que sentó la doctrina aplicable a la función consultiva de las Comunidades Autónomas. En ella se resolvió la cuestión de inconstitucionalidad n.º 2.414/1991, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en dos recursos acumulados, ya que la citada Sala dudaba de que la intervención de Consejo de Estado, con carácter preceptivo en relación con el ejercicio de funciones que corresponden a la Administración de las Comunidades Autónomas, fuera conforme a la autonomía de estas constitucionalmente reconocida (arts. 2, 137, 148.1.1 y 153 CE) y a la propia configuración constitucional del Consejo de Estado (art. 107 CE).

En el Fundamento Jurídico segundo, la Sentencia pone de relieve que la interpretación de la definición por el artículo 107 de la Constitución del Consejo de Estado como supremo órgano consultivo del Gobierno «*no es pacífica*» y que «*está claro que ese inciso del artículo 107 CE se está refiriendo a la función consultiva que el Consejo de Estado desarrolla para el Gobierno de la Nación en concreto*», y que «*por tanto, del primer inciso de este artículo no se puede deducir que la Constitución imponga la intervención consultiva del Consejo de Estado en relación con la actuación de Gobiernos y Administraciones de las Comunidades Autónomas*», observando el Alto Tribunal que ello «*no quiere decir que ese órgano haya de quedar confinado al ejercicio de esa específica función y que no pueda extenderse el alcance de su intervención consultiva. En realidad, el ámbito de actuación del Consejo de Estado es mucho más amplio, y se ha venido configurando históricamente como órgano consultivo de las Administraciones públicas*». A continuación, la Sentencia proclama la autonomía del Consejo como expresión de su naturaleza de órgano de relevancia constitucional, lo que constituye una garantía de objetividad e independencia, y le habilitan para el cumplimiento de esa tarea, más allá de su condición esencial de órgano consultivo del Gobierno, en relación también con otros órganos gubernativos y con Administraciones públicas distintas de la del Estado, en los términos que las leyes dis-

---

trabajos de RODRÍGUEZ OLIVER, QUADRA-SALCEDO, GÁLVEZ MONTES y RUIZ MIGUEL. De otra parte, la tesis restrictiva y, por tanto, favorable a la competencia de los consejos consultivos autonómicos para vigilar la legalidad estatutaria y autonómica tiene sus representantes más destacados en TRUJILLO FERNÁNDEZ, LÓPEZ BENÍTEZ y MUÑOZ MACHADO. Después de la citada STC 204/1992, la cuestión fue objeto de atención mediante sendos libros por parte de BLANQUER CRIADO, RUIZ MIGUEL y GARCÍA ÁLVAREZ. Junto a estos libros, se publicaron diversos artículos doctrinales que discutieron algunas de las tesis formuladas en los libros antecitados, destacando las aportaciones de GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, AROZAMENA SIERRA, FONT LLOVET, JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, LÓPEZ MENUDO, GARRIDO MAYOL, MONTORO CHINER y otros. El debate fue finalmente zanjado por el legislador en 2004, con la modificación del artículo 23.2 LOCE.

[41] MUÑOZ MACHADO, Santiago: «La posición constitucional del Consejo de Estado y sus competencias consultivas en relación con las Comunidades Autónomas», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 6, 1991.

pongan, conforme a la Constitución. Cita a continuación algunas leyes y Estatutos de Autonomía donde se ha reconocido la naturaleza del Consejo como órgano consultivo de las Comunidades Autónomas, para concluir lo siguiente: «*Dicho en otros términos, el artículo 107 CE no ha dispuesto que el Consejo de Estado sea el órgano superior consultivo de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de sus respectivas Administraciones, pero tampoco impide que desempeñe esa función, incluso emitiendo dictámenes con carácter preceptivo, en su caso*». Tras recordar después la jurisprudencia previa sentada en la STC 56/1990 en el sentido de que el Consejo es un órgano consultivo con relevancia constitucional «*al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece*», concluye que no merma su intervención en materias autonómicas la autonomía de estas, ni su potestad de autoorganización del artículo 148.1.1.ª de la Constitución: «*Su actuación no supone, pues, dependencia alguna del Gobierno y la Administración autonómica respecto del Gobierno y la Administración del Estado, y ello aunque se trate de un órgano centralizado, con competencia sobre todo el territorio nacional*».

Más adelante, en el Fundamento Jurídico cuarto la Sentencia destaca que la intervención del Consejo objetivamente responde al interés general y es una garantía de los administrados: «*se trata de una función muy cualificada que permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18.ª CE)*». Sin embargo, tiene límites esta función del Consejo como garantizador de la legalidad de los procedimientos y del interés general y de los intereses y derechos de los administrados. Efectivamente, el Fundamento concluye señalando lo siguiente: «*(…) esta garantía procedimental debe cohonestarse con las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido para regular la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1.ª CE), de modo que esa garantía procedimental debe respetar al mismo tiempo las posibilidades de organización propia de las Comunidades Autónomas que se derivan del principio de autonomía organizativa [arts. 147.2 c) y 148.1.1.ª CE]. Ningún precepto constitucional, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que estas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas*», para dedicar el Fundamento Jurídico quinto a examinar «*si como aspecto básico del régimen jurídico de las Administraciones públicas o del procedimiento administrativo común, ha de entenderse también que sea precisamente el Consejo de Estado el órgano que emita el dictamen o consulta preceptiva*».

La conclusión es la siguiente: «*si una Comunidad Autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (148.1.1.ª CE), crea un órgano superior consultivo semejante, no cabe duda de que puede dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la Ley Orgánica 3/1980 atribuye al Consejo de Estado, salvo que el Estatuto de Autonomía establezca, otra cosa, y naturalmente sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 153 b), en relación con el 150.2 de la*

CE», sin que sea necesario, además, el dictamen —adicional al del órgano consultivo autonómico— del Consejo de Estado, que sería duplicativo y contrario al artículo 148.1.1.ª de la Constitución: «*la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado, salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía, o la Ley Autonómica, establezcan lo contrario para supuestos determinados* [como hacían ya entonces numerosas leyes incluidas las de Ley de Bases del Régimen Local o la propia Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común]».

Ello implica que, a *sensu contrario*, «*en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece*».

La descentralización de la función consultiva a nivel autonómico ha sido, por tanto, en parte voluntad autonómica y en parte consecuencia lógica de esta doctrina del Tribunal Constitucional que obliga a ejercer la función consultiva a las Comunidades Autónomas, bien a través del Consejo de Estado bien a través de sus propios órganos consultivos, doctrina esta, por lo demás, coherente con la sentada anteriormente por el mismo Alto Tribunal respecto a la diferenciación entre los Entes Preautonómicos y las Comunidades Autónomas, cuando estableció en la STC 214/1989, de 21 de octubre, que los presidentes de las Comunidades Autónomas debían ser los órganos formalmente consultantes (y no el Ministerio de Administraciones Públicas) en las cuestiones sometidas a consulta preceptiva del Consejo de Estado por las entidades locales (dicha Sentencia anuló, como es conocido, el inciso final del artículo 48 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de de las Bases del Régimen Local).

A partir de septiembre de 2008, una vez que el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid ha comenzado a funcionar, solo la Comunidad Autónoma de Cantabria carece de Consejo Consultivo, Comisión Asesora o institución equivalente y sigue, por tanto, haciendo uso obligado del Consejo de Estado a través de su presidente. El resto canaliza la función consultiva a través de sus órganos e instituciones consultivas cuyo alcance varía entre las Comunidades Autónomas, siendo de destacar la ausencia de valoración de oportunidad que algunas Comunidades han establecido (en general, como ocurre en Canarias y Baleares, o permitido únicamente cuando sea solicitado expresamente, como es el caso de Valencia), de manera que la función consultiva queda limitada, en esas Comunidades, a cuestiones de legalidad.

Finalmente, la reforma operada por Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, vino a modificar el artículo 23.2 LOCE, actual 24.2 LOCE tras la renumeración que opera, disponiendo actualmente que «*El dictamen será preceptivo para las comunidades autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por esta ley orgánica para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes*». Ahora bien, cualquier Comunidad Autónoma podrá, por conducto de su presi-

dente, solicitar dictamen del Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión Permanente, en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estime conveniente (art. 24.1 LOCE), puesto que el Consejo de Estado se encuentra al servicio de los intereses generales de España, con independencia de si su realización se sitúa a nivel estatal, autonómico o local.

VI. Competencia

Por lo que respecta a su competencia, la Ley Maura, de 5 de abril de 1904, privó definitivamente al Consejo de Estado de las funciones judiciales, que se trasladaron al Tribunal Supremo, siendo desde entonces su competencia estrictamente consultiva. En efecto, el Consejo de Estado puede ser consultado tanto en Pleno como en Comisión Permanente, en cualquier asunto en que, sin ser obligatoria la consulta, el Gobierno, sus miembros o las Comunidades Autónomas a través de sus presidentes lo estimen conveniente. Se trata de dictámenes no preceptivos o voluntarios.

Junto a estos, se encuentran los dictámenes preceptivos u obligatorios, que necesariamente deben ser solicitados. Estos vienen enumerados con carácter general en los artículos 21[42] y 22[43] LOCE. Aparte de estos preceptos, múltiples disposiciones legales

[42] El Consejo de Estado en Pleno deberá ser consultado en los siguientes asuntos (art. 21 LOCE): 1. Anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado. 2. Anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo. 3. Proyectos de Decretos legislativos. 4. Dudas y discrepancias que surjan en la interpretación o cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que España sea parte. 5. Problemas jurídicos que suscite la interpretación o cumplimiento de los actos y resoluciones emanadas de Organizaciones internacionales o supranacionales. 6. Reclamaciones que se formalicen como consecuencia del ejercicio de la protección diplomática y las cuestiones de Estado que revistan el carácter de controversia jurídica internacional. 7. Anteproyectos de Ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado. 8. Transacciones judiciales y extrajudiciales sobre los derechos de la Hacienda Pública y sometimiento o arbitraje de las contiendas que se susciten respecto de los mismos. 9. Separación de consejeros permanentes. 10. Asuntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial trascendencia o repercusión. 11. Todo asunto en que, por precepto expreso de una Ley, haya de consultarse al Consejo de Estado en Pleno.

[43] Por su parte, la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos (art. 22 LOCE): 1. En todos los tratados o convenios internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado. 2. Disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo. 3. Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones. 4. Anteproyectos de Ley Orgánica de transferencias o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas. 5. Control del ejercicio de funciones delegadas por el Estado a las Comunidades Autónomas. 6. Impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso. 7. Conflictos de atribuciones entre los distintos Departamentos ministeriales. 8. Recursos administrativos de súplica o alzada que deban conocer en virtud de disposición expresa de una Ley el

particulares del Ordenamiento exigen la audiencia del Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión Permanente. Para facilitar la información sobre las disposiciones que, en materias muy diversas, establecen con carácter preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, el Reglamento dispone que el Consejo de Estado publicará periódicamente en el «Boletín Oficial del Estado» la relación de las disposiciones que preceptúan la audiencia del Consejo, sea en Pleno o en Comisión Permanente (art. 140 ROCE). La última por ahora ha sido aprobada por Resolución del presidente del Consejo de Estado de 21 de junio de 2005[44].

Por último, la Comisión de Estudios, el nuevo órgano creado —como ya se ha indicado— por la reforma de la Ley Orgánica 3/2004, cuenta con dos órdenes de competencias. Por un lado, la realización de los estudios, informes o memorias encargados por el Gobierno, que, según los casos, ordenará, dirigirá y supervisará, y que, una vez conclusos, emitirá juicio acerca de su suficiencia y adecuación al encargo recibido. Por otra parte, la Comisión de Estudios elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno encomiende al Consejo de Estado y las someterá al Pleno (art. 23 LOCE).

Como consecuencia de su posición institucional, los asuntos en que hubiera dictaminado el Pleno del Consejo de Estado no podrán remitirse a informe de ningún otro cuerpo u órgano de la Administración del Estado. En los que hubiera dictaminado la Comisión Permanente, solo podrá informar el Consejo de Estado en Pleno (art. 2.2 LOCE, párrafo 3.º).

El propio Consejo ha razonado[45] así el significado y alcance del carácter final o último de sus dictámenes: *«[…] Son diversos los motivos que conducen a contemplar el dictamen de este Alto Cuerpo Consultivo como un informe de carácter final, situado en el orden de tramitación de los expedientes inmediatamente antes de la resolución. En primer lugar, existe un argumento constitucional, derivado del artículo 107 de la Norma Fundamental. Este precepto configura al Consejo de Estado como «supremo órgano con-*

Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno o la Presidencia del Gobierno. 9. Recursos administrativos de revisión. 10. Revisión de oficio de disposiciones administrativas y de actos administrativos, en los supuestos previstos por las leyes. 11. Nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista y, en todo caso, en los supuestos previstos en la legislación de contratos del Estado. 12. Nulidad, interpretación, modificación y extinción de concesiones administrativas, cualquiera que sea su objeto, cuando se formule oposición por parte del concesionario y, en todo caso, cuando así lo dispongan las normas aplicables. 13. Reclamaciones que, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, se formulen a la Administración General del Estado en los supuestos establecidos por las leyes. 14. Concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito. 15. Concesión y rehabilitación de honores y privilegios cuando así se establezca por disposición legal. 16. Asuntos relativos a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo de Estado. 17. Concesión de monopolios y servicios públicos monopolizados. 18. Todo asunto en que por precepto expreso de una Ley haya de consultarse al Consejo de Estado en Comisión Permanente. 19. Todo asunto en que por precepto de una Ley haya de consultarse al Consejo de Estado y no se diga expresamente que debe ser al Consejo en Pleno.

[44] A dicha relación hay que añadir los supuestos que introduce la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

[45] Dictamen n.º 699/1993, de 3 de junio.

sultivo». La regulación constitucional implica la imposibilidad de situar por encima de su dictamen el de ningún otro órgano asesor o informante. Antes bien, los pareceres de estos otros órganos se han de incluir entre la documentación que se remita junto a la solicitud de dictamen, de modo que a ellos se extienda la labor de este Órgano de relevancia constitucional. Por consiguiente, una de las consecuencias de la supremacía radica en la necesidad de que este Alto Cuerpo Consultivo examine los expedientes completos, con todos los elementos de juicio que tendrá a su disposición la autoridad que adopte la resolución final, incluyendo tanto los informes preceptivos como los que no lo sean».

En lo que concierne a la resolución del asunto por parte de la autoridad consultante, la regla general es la consecuencia del carácter consultivo del dictamen; esto es, que los dictámenes del Consejo no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario (art. 2.2 LOCE, párrafo 2.º, inciso final). La existencia de dictámenes con efecto vinculante ha quedado relegada a muy contados casos. No existen ya dictámenes vinculantes en sentido estricto[46], pero sí algunos semivinculantes u obstativos, que son aquellos que no obligan a resolver, pero sí a que si la resolución se adopta lo sea de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado[47].

Además, una manifestación de la *auctoritas* inherente al Alto Cuerpo Consultivo se establece a continuación en la Ley Orgánica, al ordenar que corresponderá en todo caso al Consejo de Ministros resolver en aquellos asuntos en que, siendo preceptiva la consulta al Consejo de Estado, el ministro consultante disienta del parecer del Consejo (art. 2.2 LOCE, párrafo 4.º). Es decir, se desapodera a una autoridad consultante (habitualmente el ministro) para resolver un asunto en contra del dictamen del Consejo de Estado, obligándole a que eleve esa resolución, presumiblemente contraria, al órgano superior jerárquico, el Consejo de Ministros.

En último lugar, debe indicarse que las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo expresarán si se acuerdan conforme con el dictamen del Consejo de Estado o se apartan de él. En el primer caso, se usará la fórmula «*de acuerdo con el Consejo de Estado*»; en el segundo, la de «*oído el Consejo de Estado*» (art. 2.2 LOCE, párrafo 5.º). Dado que cualquier dictamen puede contener observaciones de distinta índole, el Reglamento Orgánico precisa que cuando el dictamen contenga observaciones y sugerencias de distinta entidad establecerá, siempre que sea posible, cuáles se consideran esenciales a efectos de que, si estas son atendidas en su totalidad, la resolución que se dicte pueda utilizar la fórmula «*de acuerdo con el Consejo de Estado*» (art. 130.3 ROCE).

El Consejo atiende a las eventuales divergencias entre su dictamen y la resolución final que se acuerde. De ahí que se establezca que la autoridad consultante comunicará,

---

[46] El último supuesto se refería a la revisión de las actuaciones de los Tribunales de Honor en los ámbitos de la Administración civil y de las organizaciones profesionales, prohibidos por la Constitución (art. 26 CE).

[47] Se trata de los supuestos de la declaración de oficio de la nulidad de actos administrativos y de la declaración de nulidad de disposiciones administrativas (art. 102.1 y 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), que tienen su correlato en el ámbito tributario (art. 217.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria).

en el plazo de quince días, al secretario general la adopción o publicación de la resolución o disposición general consultada (art. 7.4 ROCE). A continuación, el secretario general comunicará al letrado mayor de la Sección que hubiera examinado el asunto las resoluciones o disposiciones adoptadas «oído el Consejo de Estado», para que elabore un informe escrito en el que se especifiquen las diferencias de criterio entre el dictamen y la resolución o disposición definitiva. El letrado mayor dará cuenta de su informe a la Comisión Permanente, la cual acordará lo pertinente. El informe del mayor se remitirá al archivo para su incorporación a la copia del dictamen correspondiente, con envío de copia a las ponencias especiales de Memoria y doctrina legal (art. 7.6 ROCE).

VII. Actividad consultiva

Junto a la actividad consultiva tradicional, que consiste en la emisión de dictámenes, se une a partir de 2004 la nueva de realizar estudios, informes o memorias encargados por el Gobierno.

1. *Dictámenes, Memorias y Mociones*

La emisión del parecer del Consejo de Estado tiene su máxima expresión en los dictámenes que emanan del mismo, a propósito de las materias en que la consulta es preceptiva o facultativa, pero que, en todo caso, dan lugar a la obligada opinión. Y este, una vez evacuada la consulta, se remite como es lógico a la autoridad consultante.

No obstante, la doctrina legal, que es la que se contiene en los dictámenes, puede consultarse con mayor facilidad que en las etapas anteriores[48]. A la publicación en papel de recopilaciones de dictámenes seleccionados, iniciada en 1944, se han sumado otras herramientas que hacen más accesible la consulta.

En primer lugar, la elaboración de las Memorias anuales, a partir de 1980[49], que contienen un apartado que destaca los dictámenes de mayor interés doctrinal. Estas Memorias, respondiendo a la nueva exigencia de que recojan las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulte de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funciona-

[48] Fue el Reglamento Orgánico de 1945 el primero que autorizó al Consejo de Estado a «*publicar Recopilaciones de la doctrina legal sentada en sus informes*» (art. 150). Con ello se abría una puerta de indudable valor frente a la prohibición habitual, que ese precepto reitera, de «*publicar sus dictámenes*». Al amparo de esta previsión se publicaron las recopilaciones correspondientes a los cursos 1940-1941 hasta 1979-1980, ambos inclusive. El vigente ROCE cambió dicha autorización por un mandato (art. 132 ROCE). Esta obligación ha sido rigurosamente cumplida por el Consejo a partir del año 1981, primero al que se aplicó el nuevo sistema de publicación por años naturales y no por cursos, que se inspiraban hasta entonces en los años judiciales.

[49] Entre 1944 y 1979 existieron también Memorias, pero que se limitaban a dar cuenta de la actividad interna de la institución, sin incluir dictámenes ni selección de estos por materias e interés.

miento de la Administración (art. 20.2 LOCE), incluyen referencias o consideraciones de doctrina legal que se van haciendo más amplias, hasta consistir en estudios doctrinales más o menos extensos sobre materias de mayor interés[50].

En segundo lugar, la creación de una Base de dictámenes de acceso público y gratuito a partir del 16 de julio de 2001 bajo la primera presidencia de Romay Beccaria, que hace posible utilizar una herramienta de consulta informática, hasta el punto de que las tradicionales Recopilaciones de doctrina legal publicadas en papel pierden esa denominación, que es sustituida por la de Doctrina legal del Consejo de Estado, que contiene una selección de dictámenes, en texto completo, acompañados por un extracto doctrinal[51]. Dicha selección tiene como valor añadido un extracto, preparado por la Sección ponente del dictamen, que glosa los aspectos doctrinales dignos de ser subrayados, en cuanto recapitulen, amplíen o innoven doctrina anterior.

En tercer lugar, hay que indicar la aparición de dos obras de consulta de carácter general, dedicadas por vez primera a sistematizar y, en el segundo de los casos, comentar la doctrina legal del Consejo. La primera es el *Resumen de doctrina legal (1979-1991)*[52], del propio Consejo de Estado; la segunda, el *Compendio de la doctrina del Consejo de Estado*[53], preparado por el entonces consejero permanente Antonio Pérez-Tenessa Hernández. A estas obras se unen otras de carácter monográfico sobre diversos temas, publicadas por el propio Consejo de Estado en su colección Temas de Administración consultiva.

En lo que respecta a las mociones, que constituyen una forma de expresión de criterio *motu proprio* del Consejo de Estado, dirigida al Gobierno, si en la etapa anterior se aprobó un total de setenta y cuatro (1942-1979), a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de 1980, a pesar de que el concepto y regulación de esta función siguen siendo los mismos, el número se reduce a ocho, de las que la última corresponde a 2014[54].

---

[50] Los estudios que figuran en cada Memoria anual versan sobre diversas materias, con excepción de las correspondientes a los años 1991, 1997 y 1998, que tuvieron carácter monográfico: la primera, sobre *El Deporte*; la segunda, sobre *La elaboración de las leyes y el Consejo de Estado*, y la tercera, sobre *La responsabilidad administrativa y su actual problemática*. La del año 1990, coincidiendo con el primer decenio de la Ley Orgánica, es una síntesis actualizada de la doctrina recogida en las diez precedentes. En el año 2011 el Consejo de Estado ha publicado un Índice por materias de todas las cuestiones tratadas en las Memorias entre 1990 y 2010, ambos inclusive. La simple consulta de ese índice da idea de la amplitud temática, que incluye prácticamente todos los elementos de la estructura del Ordenamiento jurídico y un gran número de materias sectoriales. Las Memorias anuales del Consejo de Estado son de acceso público en la página web del Consejo: http://www.consejo-estado.es/memorias.htm

[51] La selección de dictámenes que ofrece en texto íntegro procede de «*aquellos que en el año han tenido una mayor trascendencia o interés, acompañados de un extracto […] que glosa los aspectos doctrinales dignos de ser subrayados, en cuanto recapitulen, amplíen o innoven doctrina anterior*». (Doctrina legal, año 2000, página VIII). La Doctrina legal preparada a partir del año 2000 cuenta, además de la publicada en papel, con soporte informático en CD-ROM y también publicación en internet, que puede consultarse en la propia página web del Consejo de Estado: http://www.consejo-estado.es/doctrina.htm.

[52] Editorial Consejo de Estado y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1993.

[53] Editorial Consejo de Estado y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2003.

[54] Moción n.º 1/2004, de 5 junio de 2014, que sugiere que el Gobierno promueva una iniciativa legal que extienda a seis meses el plazo de tramitación de los procedimientos de revisión de oficio incoados de oficio.

2. *Estudios e informes*

La Ley Orgánica 3/2004 establece, como ya se ha expuesto, la posibilidad de que el Consejo de Estado lleve a cabo los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite o que juzgue oportuno, así como la elaboración de las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende. Hasta el momento se han elaborado ocho Informes, entre los años 2006 y 2011[55].

VIII. Conclusión

El Consejo de Estado no es una reliquia histórica que se mantenga en pie por pura inercia. A diferencia del Consejo de Indias o del Consejo del Reino, que perdieron su sentido cuando desapareció el objeto para el que fueron creados, el Consejo de Estado, como supremo órgano consultivo del Gobierno, seguirá teniendo razón de ser mientras haya gobierno y función consultiva, condiciones ambas que por naturaleza van a subsistir en el siglo XXI, e incluso se ha acrecentado la segunda tras la reforma del año 2004.

Por ello, el Consejo de Estado constituye un órgano de tradición y de progreso, puesto que se encuentra al servicio de los intereses generales de España, con independencia de si su realización se sitúa a nivel estatal, autonómico o local. Asimismo, ejerce una función de garantía de la calidad, la técnica y el rigor de la actuación del Ejecutivo, llevando a cabo una labor capital en la defensa del Estado de Derecho, con la cual ha sabido garantizar eficazmente la calidad jurídica de las disposiciones y actuaciones de la Administración pública, así como procurar la confianza en el Derecho y en la libertad por parte de los ciudadanos.

Su carácter colegiado permite aprovechar la pluralidad de puntos de vista de sus miembros. No en vano, como señaló en su discurso de toma de posesión del presidente don Tomás de la Quadra Salcedo, «*el pluralismo de orígenes ideológicos y profesionales de cuantos constituyen el Consejo de Estado, que hacen de este el crisol en que se vierten*

[55] Los aprobados en la actualidad son los siguientes:
— Informe sobre modificaciones de la Constitución Española (16 de febrero de 2006).
— Informe sobre la protección de hábitats y especies marinas (9 de julio de 2006).
— Informe sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español (14 de febrero de 2008).
— Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General (24 de febrero de 2009).
— Informe sobre la adaptación del ordenamiento jurídico español y europeo contra la pesca ilegal (17 de julio de 2009).
— Informe sobre la titularidad compartida de las explotaciones agrarias (14 de abril de 2010).
— Informe sobre las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario (15 de diciembre de 2010).
— Informe sobre anuncios de contenido sexual y prostitución en prensa (9 de marzo de 2011).
Todos ellos pueden consultarse, en su integridad, en la página web del Consejo: http://www.consejo-estado.es/bases.htm.

distintas perspectivas y le capacitan en grado sumo en su participación consultiva en la tarea de desarrollar y aplicar el derecho, sin caer en el decisionismo, individualismo o romanticismo jurídico».

Con las nuevas competencias de actuación incorporadas en el año 2004 se ha enriquecido y potenciado la función consultiva, y se acerca a la efectuada por otros Consejos de Estado comparados que vienen realizando tareas de estudio e informe para sus gobiernos, como es el caso de los Consejos de Estado francés, belga, luxemburgués e italiano. Se acrecientan así las responsabilidades del Consejo de Estado y, correlativamente, se acentúa su misión de garante de la observancia de la Constitución y del resto del Ordenamiento jurídico.

Desde este sólido anclaje constitucional, el Consejo de Estado es hoy una institución central de nuestra España a la que sirve fielmente, que la enriquece por la diversidad de sus competencias, y que construye y perfecciona el Estado social y democrático de Derecho.

IX. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA, Jaime (1986): «A propósito del Defensor del Pueblo: Los rasgos definidores de la posición jurídica de los órganos auxiliares», en *Revista de Administración Pública*, núm. 109.

——— (1984): «Una aproximación a las relaciones Consejo de Estado-Corporaciones Locales», en *Revista de Administración Pública*, núm. 105.

ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (1978): *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*. Editorial Edersa, Madrid.

AMÉRIGO ALONSO, José (2014): «Letrados del Consejo de Estado: Al servicio de la función consultiva», en MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel y VIGIL DE QUIÑONES OTERO, Diego (coords.): *Opositar: reto y oportunidad*. Editorial La Ley, Madrid.

AROZAMENA SIERRA, Jerónimo (1996): «La caracterización constitucional del Consejo de Estado», en *Documentación Administrativa*, núms. 244-245.

——— (1991): «La función consultiva del Consejo de Estado», en *Documentación Administrativa*, núm. 226.

BLANQUER CRIADO, David (1994): *Consejo de Estado y autonomías*. Editorial Tecnos, Madrid.

BRAVO-FERRER DELGADO, Miguel (1988): «Consejo de Estado y Estado de Autonomías», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 60.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (1993): «Las competencias consultivas del Consejo de Estado en relación a las Comunidades Autónomas (STC 204/1992, de 26 de noviembre)», en *Revista de Administración Pública*, núm. 131.

CAVERO LATAILLADE, Íñigo (1998): «La alta función consultiva: Consejo de Estado y órganos consultivos semejantes de las Comunidades Autónomas. Perspectiva actual y de futuro», AA.VV.: Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica. Editorial Dirección del Servicio Jurídico del Estado-Civitas, Madrid, 1998.

——— (1989): «Consejo de Estado», en *Revista de Administración Pública*, núm. 118.

CORDERO TORRES, José María (1944): *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España.* Editorial Instituto de Estudios Políticos.

DE ESTEBAN ALONSO, Jorge (1992): *El estado de la Constitución: diez años de gobierno del PSOE*. Ediciones Libertarias/Prodhufi, Madrid,.

DE LA CUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás (1988): «El Consejo de Estado en un Estado Social y Democrático de Derecho», en AA.VV.: *Gobierno y Administración en la Constitución*. Editorial Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

DE LA TORRE Y DE LA HOZ, Luis María (Conde de Torreánaz) (1884): *Los Consejos del Rey durante la Edad Media: su formación, autoridad y principales acuerdos en Europa, y singularmente en Castilla*. Editorial Imprenta y fundición de M. Tello, Madrid.

FONT I LLOVET, Tomás (1985): «Órganos consultivos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 108.

GÁLVEZ MONTES, Javier (1997): «Artículo 107. El Consejo de Estado», en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Editorial Edersa, Madrid.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (1996): *La Función Constitucional del Consejo de Estado*. Editorial CEDECS, Barcelona.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ CARANDE (1999): *La Administración española: estudios de ciencia administrativa*. Editorial Civitas, Madrid.

——— (1957): «Aspectos de la Administración consultiva (Prólogo a la traducción española de Mooney)», en *Revista de Administración Pública*, núm. 24.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (1977): «Dictámenes vinculantes del Consejo de Estado y recurso contencioso administrativo». Separata del libro Homenaje a Royo-Villanova. Editorial Moneda y Crédito, Madrid.

——— (1971): *Tratado de Derecho Administrativo*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto (1989): «Efectos de la omisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado», en *Revista de Administración Pública*, núm. 118.

——— (1994): «La función consultiva de las Administraciones públicas con especial referencia al Consejo de Estado y a las Comunidades Autónomas», en *Revista de Administración Pública*, núm. 133.

——— (1990): «Posición institucional del Consejo de Estado (Comentario a la STC 56/1990, de 26 de marzo)», en *Revista de Administración Pública*, núm. 122.

GARRIDO FALLA, Fernando (2001): *Comentarios a la Constitución*. Editorial Civitas, Madrid.

GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (1996): «El Consejo de Estado y los derechos e intereses legítimos de los particulares», en *Documentación Administrativa*, núm. 244-245.

GRANADO HIJELMO, Ignacio (2001): «Técnica legislativa y función consultiva», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núms. 6-7.

HERNÁNDEZ-GIL ÁLVAREZ-CIENFUEGOS, Guadalupe (2006): «El letrado del Consejo de Estado», en DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis (coord.): *El oficio de jurista*. Editorial Cívitas, Madrid.

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel (1993): *Memorias de Estío*. Editorial Temas de Hoy, Madrid.

LAVILLA ALSINA, Landelino (1998): «La Administración consultiva del Estado», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique (coord.): *Administraciones Públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*. Editorial INAP, Madrid.

MARTÍN OVIEDO, José María (2013): El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012). Editorial Consejo de Estado y Boletín Oficial del Estado, Madrid.

MASSOT, Jean y GIRARDOT, Thierry (1999): *Le Conseil d'État*. Editorial La Documentation Française, París.

MUÑOZ MACHADO, Santiago (1991): «La posición constitucional del Consejo de Estado y sus competencias consultivas en relación con las Comunidades Autónomas», en *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 6.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón (1991): «El Consejo de Estado», en *Documentación Administrativa*, núm. 226.

PAREJO ALFONSO, Luciano (1991): «La función consultiva en Europa: los Consejos de Estado francés e italiano», en *Documentación Administrativa*, núm. 226.

PÉREZ-TENESSA HERNÁNDEZ, Antonio (1979): «Perspectivas del Consejo de Estado», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 2.

——— (2003): *Compendio de la doctrina del Consejo de Estado (En el XXV Aniversario de la Constitución)*. Editorial Consejo de Estado-Boletín Oficial del Estado, Madrid.

——— (2005): *Historia, casos e historias del Consejo de Estado*. Editorial Boletín Oficial del Estado, Madrid.

PUGET, Hery (1954): «Tradition et progrès au sein du Conseil d'État», en AA.VV.: *Livre Jubilaire du Conseil d'État*. Editorial Sirey, París.

RODRÍGUEZ OLIVER, José María (1982): «Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en *REDA*, núm. 33.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel (2007): «La función consultiva en la España actual», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 7.

RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge (1980): *Ley Orgánica del Consejo de Estado*. Editorial del Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid.

ROLDÁN MARTÍN, Áurea (1998): «La función consultiva de relevancia constitucional», en ÁLVAREZ CONDE, Enrique (director): *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*. Editorial INAP, Madrid.

RUIZ MIGUEL, Carlos (1995): *Consejo de Estado y Consejos consultivos autonómicos*. Editorial Dykinson, Madrid.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel (2006): «La función constitucional del Consejo de Estado tras su reforma por la Ley orgánica 3/2004», en *RAP*, núm. 169.

——— (2007): *Consejo de Estado, función consultiva y reforma constitucional*. Editorial Reus, Madrid.

SANTAMARÍA DACAL, Ana Isabel (2002): «El Consejo de Estado», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime: *La Administración Pública Española*. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

TOLIVAR ALAS, Leopoldo (1981): «El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en *REDA*, núm. 28.

TRILLO-FIGUEROA MOLINUEVO, María José (2008): «La función consultiva hoy: su sentido y alcance», en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 18.