

CONSEJO DE ESTADO

**MEMORIA
DEL AÑO 1999**

**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, 2000

INTRODUCCION

La presente Memoria del Consejo de Estado, correspondiente al año 1999, fue aprobada por el Pleno en sesión celebrada el día 27 de abril de 2000.

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 1999**

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. Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

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

Excmo. Sr. D. Santiago Valderas Cañestro, Jefe del Estado Mayor de la Defensa.

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

Excmo. Sr. D. José Javier Abad-Pérez y Belenguer, 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. Ignacio Alfaro Arregui

Excmo. Sr. D. Eduardo Jauralde Morgado

Excmo. Sr. D. Angel Liberal Lucini

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

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. 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. Aurea 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 Álvarez-Cienfuegos.

Ilma. Sra. Dña. Aurea 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. 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 **Fomento (Secretaría de Estado de Transportes y Comunicaciones)**.

(*) También tiene a su cargo las consultas procedentes de entidades locales (Diputaciones y Ayuntamientos), que se formulan a través de las Comunidades Autónomas.

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 del Ministerio de **Economía y Hacienda.**

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 Ruiz

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 (excepto Transportes y Comunicaciones).**

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 y Cultura** 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 **Industria y Energía**, de **Agricultura, Pesca y Alimentación** y de **Medio Ambiente**^(*).

(*) Las consultas procedentes de las Comunidades Autónomas se asignan a la Sección a la que corresponda por razón de la materia o de la Consejería de que procedan, salvo lo indicado a propósito de la Sección Tercera.

PRIMERA PARTE

**EXPOSICION DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE ESTADO
DURANTE EL AÑO 1999**

I. LABOR CONSULTIVA

1. Número de consultas

Durante el año 1999 tuvieron entrada en el Consejo de Estado 3.950 expedientes¹, 1.102 menos que en 1998.

Las consultas con declaración de urgencia fueron 153, lo que representa 15 menos que en 1998.

Se despacharon 4.077 expedientes, de los cuales 3.808 fueron dictámenes de fondo. El detalle es el siguiente:

Dictámenes	3.808
Peticiónes de antecedentes	250
Expedientes devueltos a petición de la autoridad consultante o por otras causas	17
Expedientes anulados	2
Total asuntos despachados	4.077

2. Clasificación de los expedientes

2.1. Por su procedencia

Remitente	Número
MINISTERIOS	
Administraciones Públicas.....	45 ²
Agricultura, Pesca y Alimentación.....	41
Asuntos Exteriores.....	95
Defensa.....	323
Economía y Hacienda.....	196
Educación y Cultura.....	747
Fomento.....	378
Industria y Energía.....	31
Interior.....	391
Justicia.....	359
Medio Ambiente.....	320
Presidencia.....	44
Sanidad y Consumo.....	112
Trabajo y Asuntos Sociales.....	119
Total:.....	3.201²

¹ Se desglosó 1, lo que hace un total de 3.951 expedientes.

² Incluye 1 desglosado.

COMUNIDADES AUTONOMAS

Andalucía	1
Asturias	126
Canarias	2
Cantabria	25
Castilla-La Mancha	1
Castilla y León.....	406
Ciudad de Ceuta	2
Extremadura	34
Galicia	2
Madrid	132
Navarra	6
País Vasco	11
 Total:	 748

OTROS

Banco de España	2
 Total:	 2
	=====
TOTAL:	3.951

2.2. *Por Secciones encargadas del despacho*

Sección	Número
Sección Primera.....	94
Sección Segunda.....	497
Sección Tercera	456
Sección Cuarta.....	561
Sección Quinta	228
Sección Sexta.....	482
Sección Séptima	892
Sección Octava	641
	<hr/>
TOTAL:	3.951

2.3. *Por su interés doctrinal*

Entre los asuntos consultados merecen destacarse los siguientes:

- Estatuto General de la Abogacía Española. (Núm. 999/98).
- Proyecto de Real Decreto sobre las normas de contabilidad aplicables a las fusiones y escisiones de Sociedades. (Núm. 4.561/98).
- Consulta sobre la modificación de los Estatutos para el régimen y gobierno de la Grandeza en España. (Núm. 4.816/98).
- Reglamento sobre Servicio Postal universal y de liberalización de los servicios postales. (Núm. 5.001/98).
- Contrato de transacción para evitar la provocación de litigios en relación con los cánones portuarios y las tarifas portuarias. (Núm. 5.009/98).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro General de Condiciones Generales de la Contratación. (Núm. 215/99).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Colegio oficial de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas. (Núm. 405/99).
- Proyecto de texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura. (Núm. 409/99).
- Sobre revisión de oficio de la resolución por la que se acuerda el pase de un militar a la situación de excedencia voluntaria por cuidado de hijos.

(Núm. 551/99).

- Proyecto de modificación puntual de las normas subsidiarias de planeamiento municipal de Puebla de la Calzada. (Núm. 847/99).
- Expediente sobre cambio de nombre y apellidos. (Núm. 857/99).
- Consulta sobre posible modificación del Reglamento de Tropa y Marinería Profesionales de las Fuerzas Armadas. (Núm. 936/99).
- Anteproyecto de Ley sobre medidas de control de sustancias químicas susceptibles de desvío para la fabricación de armas químicas. (Núm. 985/99).
- Proyecto de Reglamento de la Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria. (Núm. 986/99).
- Proyecto de Reglamento de Registros de Organizaciones no Gubernamentales. (Núm. 992/99).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las normas de regulación del sector del Tabaco. (Núm. 1.016/99).
- Consulta relativa a la resolución de reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración por asuntos de la competencia de las autoridades portuarias. (Núm. 1.017/99).
- Consulta sobre la colegiación obligatoria de los agentes de la propiedad industrial. (Núm. 1.059/99).

- Proyecto de Real Decreto sobre restitución o compensación a los Partidos Políticos de bienes y derechos incautados en aplicación de las normas sobre responsabilidades políticas del periodo 1936-1939. (Núm. 1.145/99).

- Sobre el derecho de sufragio activo y pasivo en las ciudades de Ceuta y Melilla de los extranjeros procedentes de la Unión Europea y de Noruega. (Núm. 1.231/99).

- Proyecto de Real Decreto sobre modificación parcial del Reglamento regulador de las Instituciones de Inversión Colectiva en relación con las Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria. (Núm. 1.233/99).

- Proyecto de Orden Ministerial sobre modificación de las instrucciones de contabilidad de la Administración Local. (Núm. 1.368/99/5.037/98).

- Consulta sobre el Estatuto de Roma que instituye la Corte Penal Internacional. (Núm. 1.374/99).

- Anteproyecto de Ley para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. (Núm. 1398/99).

- Proyecto de Decreto de la Junta de Castilla y León, sobre el Reglamento de Auditorías Ambientales de la Comunidad de Castilla y León. (Núm. 1.401/99).

- Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado. (Núm. 1.503/99).

- Consulta relativa a la compatibilidad de las indemnizaciones reconocidas a título de responsabilidad patrimonial de la Administración con ocasión de la utilización por los usuarios de las vías públicas y las derivadas del seguro obligatorio de responsabilidad civil de vehículos a motor. (Núm. 1.595/99).
- Proyecto de Real Decreto sobre competencia, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo. (Núm. 1.614/99).
- Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley de 1989, de defensa de la competencia. (Núm. 1.644/99).
- Consulta sobre la adecuación al orden de competencias de una Ley de Andalucía sobre mejora de los pensionistas. (Núm. 1.672/99).
- Consulta sobre la adecuación al orden de competencias de un acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, por el que se autoriza al del Kurdistán en el exilio a la celebración de unas sesiones de trabajo en la sede del Parlamento Vasco. (Núm. 1.682/99).
- Anteproyecto de Ley de obtenciones vegetales. (Núm. 1.688/99).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula la enajenación de bienes muebles y productos de defensa en el Departamento de Defensa. (Núm. 1.696/99).
- Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley del Tribunal Constitucional. (Núm. 1.788/99).

- Consulta sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Contratación Electrónica con condiciones generales. (Núm. 1.841/99).
- Proyecto de Decreto de la Comunidad de Madrid por el que se regula el procedimiento, requisitos y condiciones de acceso a la condición de funcionario del personal laboral del ámbito educativo. (Núm. 1.916/99).
- Proyecto de Decreto de la Comunidad de Madrid sobre el régimen electoral de la Cámara Agraria. (Núm. 1.917/99).
- Consulta sobre la adecuación al orden de competencias de la Ley de Cataluña, referida a la carta municipal de Barcelona. (Núm. 1.934/99).
- Consulta sobre el Convenio transaccional entre el Estado y el Instituto Internacional de Señoritas. (Núm. 1.984/99).
- Consulta del Gobierno de Canarias sobre procedimientos de autorización de oficinas de farmacia para núcleos aislados. (Núm. 2.121/99).
- Consulta sobre un Anteproyecto de Ley referido al desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicio transnacional. (Núm. 2.186/99).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión sonora, digital, terrenal. (Núm. 2.190/99).
- Adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución y del

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía del acuerdo de 29 de diciembre de 1998 por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Isla de Alborán. (Núm. 2.202/99).

- Consulta sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radioactivas. (Núm. 2.212/99).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las Empresas con los trabajadores y beneficiarios y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones. (Núm. 2.235/99).

- Solicitud de consulta relativa a si es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado en los procedimientos seguidos por bajas o muertes de animales como consecuencia de vacunaciones o tratamientos obligatorios. (Núm. 2.239/99).

- Consulta sobre la decisión que debe adoptar el Ministerio de Industria y Energía respecto al Colegio Nacional de Ingenieros del Instituto de Artes e Industrias de Madrid.(I.C.A.I.). (Núm. 2.445/99).

- Consulta sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley General de Publicidad. (Núm. 2.473/99).

- Consulta sobre la adecuación al orden de competencias de la Ley Foral de Navarra de Medidas Públicas de apoyo a la implantación de la jornada laboral de treinta y cinco horas y de reducción y reordenación del tiempo de trabajo. (Núm. 2.551/99).

- Consulta sobre reclamación de indemnización por el funcionamiento de la Administración de Justicia. (Núm. 2.533/2.536).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento que regula el derecho de los usuarios del Servicio de TV a ser informados de la programación. (Núm. 2.574/99).

- Consulta sobre la adecuación al orden de competencias de la Ley de Baleares sobre las directrices de ordenación territorial y medidas tributarias. (Núm. 2.593/99).

- Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las actividades de obtención y utilización clínica de órganos humanos y la coordinación territorial en materia de donación y trasplante de órganos y tejidos. (Núm. 2.617/99).

- Proyecto de Real Decreto por el que se regula un procedimiento excepcional de acceso al título de Médico Especialista. (Núm. 2.683/99).

- Consulta sobre la adecuación al orden de competencias de una Ley de Canarias sobre ordenación del territorio. (Núm. 2.692-1/99).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de prestación de los Servicios Postales. (Núm. 2.872/99).

- Consulta sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la Carrera Militar de S.A.R. el Príncipe de Asturias, D. Felipe de Borbón y Grecia. (Núm. 2.922/99).

- Proyecto de Decreto de la Comunidad de Madrid, por el que se regula

el Libro del Edificio. (Núm. 2.925/99).

- Consulta sobre la adecuación al orden de competencias de la Ley de Galicia sobre ordenación farmacéutica. (Núm. 2.928/99).
- Consulta sobre los artículos 5, 14, 26, 46 y 57 del Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. (Núm. 3.024/99).
- Consulta sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios. (Núm. 3.071/99).
- Consulta sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento de Extensión de Convenios Colectivos. (Núm. 3.214/99).
- Consulta sobre la solicitud de sucesión en el título de Duque de Valencia. (Núm. 3.246/99/1.347/98).
- Consulta sobre deslinde entre los términos municipales de El Molar y Valdetorres del Jarama. (Núm. 3.249/99).
- Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el artículo 12 del Estatuto de los Trabajadores en materia de trabajo a tiempo parcial. (Núm. 3.269/99).
- Consulta sobre proyecto de Real Decreto por el que se modifica parcialmente el Reglamento del Registro Civil. (Núm. 3.502/99).
- Consulta sobre el proyecto de Real Decreto por el que se modifica

parcialmente el Reglamento General de Conductores. (Núm. 3.513/99).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo. (Núm. 3.514/99).
- Consulta sobre el proyecto de Real Decreto referente al fondo para la concesión de microcréditos destinados a proyectos de desarrollo social básico en el exterior. (Núm. 3.656/99).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro Central de Personal. (Núm. 3.669/99).
- Consulta sobre el anteproyecto de Ley de Pesca Marítima y de Bases de la Ordenación del Sector y de la comercialización de los productos pesqueros. (3.714/99).
- Consulta sobre el proyecto de Real Decreto referido a modificaciones como consecuencia de la necesidad de adaptación a la introducción del euro. (Núm. 3.752/99).

3. Decisiones recaídas en asuntos dictaminados

Durante el año 1999 el Consejo de Estado ha tenido conocimiento de 3.652 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	3.627
- Oído el Consejo de Estado.....	25

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

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por T.F.F. (Núm. 3.287/97).
- Aprobación de la modificación de las Normas Subsidiarias de Oña, en el núcleo de Cornudilla. (Núm. 3.890/97).
- Solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho formulada por M.S.S.A. (Núm. 736/98).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por A.R.H. (Núm. 1.468/98).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial por daños causados por especies cinegéticas y no cinegéticas formulada por J.M.G. (Núm. 2.796/98).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por J.L.A.(Núm. 2.868/98).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por A.S. y R., S.A. (Núm. 3.372/98).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por D.J.G.P. (Núm. 3.597/98/4344/97).

- Recurso de revisión interpuesto por C.V.A. (Núm. 3.692/98).
- Recurso extraordinario de revisión interpuesto por M.J.M.R. (Núm. 3.840/98).
- Proyecto de Decreto por el que se regula la autorización para la instalación, apertura y funcionamiento de los casinos de juego en el Principado de Asturias. (Núm. 4.381/98).
- Recurso extraordinario de revisión interpuesto por J.C.B.(Núm. 4.393/98).
- Recurso extraordinario de revisión interpuesto por T.E.S.L. (Núm. 4.399/98).
- Recurso extraordinario de revisión interpuesto por C.D.S.L. (Núm. 4.401/98).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por A.U.A. (Núm. 4.733/98).
- Recurso extraordinario de revisión interpuesto por S., S.L. (Núm. 4.735/98).
- 4.739/98 Recurso extraordinario de revisión interpuesto por T.D.T. (Núm. 4.739/98).
- Solicitud de revisión de oficio del fallo del jurado del concurso regional de cuentas 1998.(Núm. 5.041/98).

- Recurso extraordinario de revisión interpuesto por D.J.P.F. (Núm. 129/99).
- Recurso extraordinario de revisión interpuesto por F.F.M.(Núm. 730/99).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por M.B.S. (Núm. 901/99).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por J.F.C.R. (Núm. 1.709/99).
- Recurso extraordinario de revisión interpuesto por M.E.M.I. (Núm. 2.134/99).
- Proyecto de Real Decreto por el que se crea la Comisión de Explotación del trasvase Guadiaro-Guadalete y se señalan los criterios para la determinación del canon que deben pagar los usuarios.(Núm. 2.274/99).
- Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico de los suelos contaminados de la Comunidad de Madrid.(Núm. 2.290/99)

4. Reuniones

Los diferentes órganos del Consejo han celebrado las siguientes reuniones:

Pleno	10
Comisión Permanente	46

Sección 1ª	43
Sección 2ª	52
Sección 3ª	44
Sección 4ª	43
Sección 5ª	45
Sección 6ª	37
Sección 7ª	46
Sección 8ª	52

5. Ponencias especiales

El Presidente del Consejo, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 119 del Reglamento Orgánico, constituyó 5 Ponencias especiales para el despacho de los siguientes asuntos:

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por L.R.V, como consecuencia de los daños morales derivados de heridas sufridas en acto de servicio. (Núm. 3.450/98/6211/97).
- Consulta relativa a la competencia para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración por asuntos de las autoridades portuarias. (Núm.1.017/99).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por B.T.G. (Núm. 1.272/99).
- Solicitud de consulta relativa a si es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado en los procedimientos seguidos por bajas o muertes de animales como consecuencia de vacunaciones o

tratamientos obligatorios. (Núm. 2.239/99).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por B.R.L. y M.E.B.F., por las lesiones causadas a su hijo por un menor a consecuencia del disparo de arma de fuego. (Núm. 3.222/99/135/99).

6. Votos particulares

En la Comisión Permanente se emitieron 66 votos particulares, en relación con los siguientes asuntos:

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por R.R.R. (Núm. 2.883/98).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por L.R.V. como consecuencia de los daños morales derivados de heridas sufridas en acto de servicio. (Núm. 3.450/98/6.211/97).

- Reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios formuladas por J.L.G y L.R.G. por privación de acceso a un restaurante con motivo de las obras de mejora de plataforma y ensanche de la CN-VI (dos votos particulares). (Núm.3.794/98/360/97/2.444/96).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada en nombre y representación de F.J.M.R. (Núm.4.221/98).

- Recursos extraordinarios de revisión interpuestos por F.M.O. contra resoluciones sancionadoras recaídas en expedientes

tramitados por la Jefatura Provincial de Tráfico de Sevilla. (Núm.4.449/98).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por J.Y.L. por los derivados del cumplimiento de una sanción disciplinaria posteriormente anulada. (Núm.4.802/98).
- Resolución de contrato de obras para la construcción de un pabellón polideportivo en un Colegio público (San Sebastián de los Reyes, Madrid). (Núm. 4.846/98).
- Recurso extraordinario de revisión interpuesto por E.N.S. contra resolución de la Dirección General de la Guardia Civil que inadmitió un escrito referente a la normativa reguladora de la prestación de servicio en el Cuerpo. (Núm. 4.865/98).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las facultades profesionales de los diplomados en ciencias empresariales. (Núm. 4.885/98).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por M.P.G.(Núm. 4.901/98).
- Solicitud de revisión de oficio del fallo del jurado del concurso regional de cuentas 1998. (Núm. 5.041/98).
- Solicitud de revisión de oficio formulada por J.G.L. contra las Ordenes del Ministro de Justicia e Interior de fecha 1 de diciembre de 1995 y de la Ministra de Justicia de fechas 26 de mayo de 1997 y 3 de marzo de 1998. (Núm. 248/99).

- Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por F.E.B. (Núm. 419/99).

- Proyecto de Real Decreto de adaptación del Instituto de Crédito Oficial a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y de aprobación de sus Estatutos. (Núm. 499/99).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Seguro de Responsabilidad Civil de Suscripción Obligatoria para Embarcaciones de Recreo o Deportivas. (Núm. 543/99).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por J.M.C.J. por la imposición de una sanción de arresto domiciliario posteriormente anulada. (Núm.586/99).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por F.F.C.(Núm.587/99).

- Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por A.P.C. como consecuencia de los daños sufridos con ocasión de un atraco a una entidad bancaria.(Núm. 718/99).

- Solicitud de revisión de oficio del acto de admisión a los cursos de postgrado de especialización de alimentación y salud convocados por el Departamento de Tecnología de los Alimentos de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Madrid en el año escolar 1995/96. (Núm.727/99).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por E.C.T. (Núm. 822/99/1.446/98).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por C.S.T.P. por los sufridos en un vehículo al colisionar con un perro en la autopista A-2. (Núm. 953/99).

- Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por M.S.G. (Núm. 988/99/94/99).

- Solicitud de declaración de nulidad de la Resolución de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas de fecha 30 de noviembre de 1995 por la que se reconoció a M. C. P. V. pensión de orfandad al amparo de la Ley 5/1979, de 18 de septiembre. (Núm.1.003/99/4.998/98).

- Consulta relativa a la resolución de reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración por asuntos de la competencia de las autoridades portuarias. (Núm.1.017/99).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por J.L.P. por la imposición de una sanción disciplinaria posteriormente anulada. (Núm.1.046/99).

- Solicitud de anulación del acuerdo de concesión de un arrendamiento de terreno municipal a R.F.R. (Ayuntamiento de Gueñes, Vizcaya). (Núm. 1.056/99).

- Solicitud de revisión de oficio relativa a N.F.M.. (Núm. 1.110/99).

- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el artículo 41 del Reglamento General de Conductores. (Núm. 1.209/99)

- Solicitud de revisión de oficio del Decreto de 26 de marzo de 1998 del Gerente Municipal de Urbanismo de Madrid por el que se denegó la declaración de estado ruinoso del edificio situado en el número 3 de la calle Sombrerete. (Núm. 1.262/99).

- Proyecto de Real Decreto por el que se autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteada. (Núm.1.369/99).

- Solicitud de revisión de oficio formulada por el Presidente de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora que afecta a M.C.S.T. (Núm.1.434/99).

- Solicitud de revisión de oficio del contrato suscrito con fecha 30 de octubre de 1995 entre T.F.S.C.F y el Museo Nacional de Ciencias Naturales. (Núm.1.469/99).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por F.A.P. por los derivados del cumplimiento de una sanción disciplinaria posteriormente anulada. (Núm.1.501/99).

- Solicitud de cambio de apellidos formulada por V.M.S.G. (Núm 1.565/99).

- Solicitud de revisión de oficio de Orden de 21 de mayo de 1997. (Núm. 1.566/99/5.051/98/3.844/98).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por M.M.M. (Núm.1.600/99).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por A.P.B. (Núm.1.655/99).

- Solicitud de revisión de oficio de la resolución de 26 de febrero de 1999, de la Secretaría de Estado de Educación, Universidades, Investigación y Desarrollo, por la que se reconoce la validez y equivalencia al título español de médico especialista en medicina preventiva y salud pública del “Diplôme Special de Santé Publique” obtenido por J.O.P. en la Universidad de Lovaina. (Núm.1.784/99).

- Solicitud de revisión de oficio de la resolución dictada por la Subdirección General del Servicio Militar y Movilización del Ejército de Tierra el 13 de agosto de 1997, por la que se concedió al militar de empleo F.J.R.L. autorización para utilizar en el uniforme distintivo de servicio en unidades en su categoría de oro del Ejército de la República Federal de Alemania. (Núm. 1.799/99/3.299/98).

- Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia formulada por F.R.G. (Núm. 1.875/99).

- Solicitud de revisión de oficio del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de la Universidad Complutense el 17 de junio de 1998. (Núm. 1.878/99).

- Solicitud de revisión de oficio por causa de anulación de los acuerdos de 11 de abril y 24 de julio de 1997 del Pleno municipal

de El Hoyo de Pinares (Avila) sobre colaboración con la Recaudación municipal. (Núm. 1.920/99/2.015/98).

- Solicitud de anulación de las resoluciones dictadas por la Alcaldía de La Ercina (León) con motivo de sanciones impuestas a T.F.R. (Núm.1.921/99/4.638/98).

- Solicitud de revisión de oficio de la resolución que adjudica una beca de formación de personal investigador a I.R.S. (Núm. 2.166/99).

- Solicitud de revisión de oficio del otorgamiento de la beca de formación de personal investigador a E.M.C.P. (Núm. 2.167/99).

- Solicitud de revisión de oficio del otorgamiento de la beca de formación de personal investigador a M.G.W. (Núm. 2.168/99).

- Solicitud de revisión de oficio del otorgamiento de la beca de formación de personal investigador a M.M.S. (Núm. 2.169/99).

- Solicitud de revisión de oficio del otorgamiento de la beca de formación de personal investigador a M.A.F.E. (Núm. 2.170/99).

- Adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía del acuerdo de 29 de diciembre de 1998 por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Isla de Alborán. (Núm.2.202/99).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada

por A.G.M. como consecuencia de accidente sufrido por su hija. (Núm. 2.409/99/794/99).

- Recurso extraordinario de revisión interpuesto por D.M.G. contra resolución sancionadora de la Dirección General de Tráfico de 27 de noviembre de 1996. (Núm.2.435/99).

- Consulta sobre la decisión que debe adoptar el Ministerio de Industria y Energía respecto al Colegio Nacional de Ingenieros del Instituto de Artes e Industrias de Madrid (I.C.A.I.). (Núm.2.445/99).

- Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia formulada por J.C.G. (Núm. 2.530/99).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por D.G.S.A. (Núm. 2.631/99).

- Solicitud de revisión de oficio de la resolución que puso fin al procedimiento de selección de personal para el ingreso en la escala activa de oficiales de la Guardia Civil convocado por resolución 160/10017/88, de 27 de mayo. (Núm. 2.682/99/915/98).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por J.G.C. (Núm. 3.074/99).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por J.A.B.L por los derivados de la imposición de dos sanciones posteriormente anuladas. (Núm. 3.077/99).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por R.M.P. (Núm. 3.093/99/119/98).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por B.R.L. y M.E.B.F. por las lesiones causadas a su hijo por un menor a consecuencia del disparo de arma de fuego. (Núm. 3.222/99/135/99).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por B.G.R. y S.M.L.D.A, por los causados como consecuencia de accidente de circulación en el que falleció el guardia civil B.G.A. y produjo lesiones graves al guardia civil, S.M.L.D.A. (Núm. 3.290/99).

- Recurso extraordinario de revisión interpuesto por M.P.A.C. (Núm. 3.396/99).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por J.F.L.G. por la imposición de una sanción posteriormente anulada. (Núm. 3.438/99).

- Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.J.V.C. como consecuencia de accidente sufrido por su hijo. (Núm. 3.468/99/2.482/99).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo. (Núm. 3.514/99).

II. PERSONAL

1. Consejeros Natos

1.1. Toma de posesión.

En la sesión del Pleno celebrado el día 21 de enero tomó posesión como Consejero Nato D. Víctor García de la Concha, Director de la Real Academia Española. En dicho acto el Sr. Presidente del Consejo de Estado pronunció el siguiente discurso:

“Sra. y Señores Consejeros, Magnífico Rector, Excmos. Sres., Sras y Señores Letrados, Damas y Caballeros:

Dirigirse a los miembros del Pleno de este Consejo de Estado, en este día, exige especial atención porque nunca se cuidan tanto las palabras como cuando se ha de dar la bienvenida al nuevo Director de la Real Academia Española, que accede como Consejero Nato.

No he de proseguir, sin reiterar nuestro profundo agradecimiento al Excmo. Sr. D. Fernando Lázaro Carreter por los servicios prestados al Estado como Consejero Nato entre el año 1992 y 1998. Aunque ya lo expresé en la última sesión que nos gratificó con su presencia.

Consejeros y Letrados siempre cuidaron su lenguaje y no es ajena a una creciente preocupación en estos años, el temor a merecer uno de los justos e incisivos “dardos” de Don Fernando. Si el Consejo de Estado habla a través de sus dictámenes, la presencia de D. Fernando Lázaro Carreter contribuyó no poco a forjar esa claridad y precisión que han de caracterizar al lenguaje jurídico. No puedo evitar recordar interesantes discusiones, como aquella a la que dio lugar el vocablo

“obtentor”. En su discurso de toma de posesión D. Fernando dijo “vengo totalmente dispuesto a unir mi esfuerzo al de ustedes”. Lo hizo. Este esfuerzo y su siempre atractiva presencia harán que su aportación al desempeño de nuestra función consultiva sean siempre recordada con el mayor elogio.

Me permitirán que lea su bella carta de excusa:

“Como Víctor García de la Concha te explicará, los jueves de 12 a 13,30 se reúne en la Academia la llamada Comisión Delegada, que preside el Director. En su forzada ausencia, me corresponde presidirla a mí; de faltar yo, habría que suspender la sesión, por lo cual no voy a asistir a la toma de posesión de Víctor.

Hay, además, otra razón que debo confesarte: mi ánimo no está preparado para volver –y no ocupar “mi” escaño- tan pronto a una Casa de donde acabo de salir, y a la que he aprendido a querer y a respetar intensamente.

Por lo demás, constituye un motivo de honda satisfacción para mí y para el Consejo que me sustituya Víctor García de la Concha: es un gran amigo, una gran cabeza y una persona de oro.

Vuelvo a expresarte mi honda gratitud y afecto verdadero”.

Toma posesión hoy como Consejero Nato, el Catedrático, D. Víctor García de la Concha, Director de la Real Academia Española, en la que ingresó en mayo de 1992, tras ser elegido miembro de número en 1991. El nuevo Consejero Nato de Estado, asturiano ilustre, cursó estudios de Filología en la Universidad de Oviedo y de Teología en la Universidad Gregoriana de Roma, ambos con excelentes resultados. No en vano recibió el “Premio José Fernández” a la mejor tesis del

trienio 1968-1970 por su estudio sobre Pérez de Ayala.

Su carrera docente comenzó como Profesor y Catedrático de Instituto para pasar después a la Universidad. Es catedrático de Literatura Española en la prestigiosa de Salamanca desde 1970, donde ha sido, además, Director de sus Cursos Internacionales.

Sus estudios sobre las letras del Renacimiento han sido tan profundos como los que ha dedicado a la poesía española de nuestro siglo. Entre sus trabajos hay páginas dedicadas a nuestros místicos, en especial a Santa Teresa y San Juan de la Cruz, a Garcilaso, a Fray Luis de León e incluso al pícaro Lázaro de Tormes. No han faltado tampoco estudios sobre aquel Nebrija que le recordara a la Reina Isabel “que la lengua, Señora, fue siempre compañera del Imperio”. Y no solo la letra impresa ha sido objeto de atención para D. Víctor García de la Concha: los guiones de una extraordinaria serie emitida por Televisión Española, Teresa de Jesús, llevan también su marchamo.

Tras su tesis doctoral, sus trabajos sobre la poesía del siglo XX se han dedicado a la obra de Juan Ramón Jiménez, de Antonio Machado, de Moreno Villa y de León Felipe. Fue pionero en el estudio de las vanguardias entre ellas del surrealismo español y no han escapado de sus páginas los poetas del 27.

Dos volúmenes se han publicado ya de una ambiciosa obra, “La poesía española de 1935 a 1975” y dirige en la actualidad la Historia de la Literatura Española, proyectada por Don Ramón Menéndez Pidal, de cuyos doce volúmenes han aparecido los dedicados al siglo XVIII y el primero del siglo XIX.

Dirige, además, la revista *Insula* y varias colecciones literarias, y sigue semanalmente la actualidad poética desde el suplemento cultural del Diario ABC. A todo ello, se han de añadir muy diversas iniciativas culturales y cursos orientados a

enseñar el español a extranjeros.

Este somero relato de la intensa tarea académica y científica del Sr. García de la Concha permite comprender la satisfacción de éste Consejo de Estado, por recibirlo como Consejero Nato y más aún, si cabe, se acrecienta esta satisfacción por los vínculos familiares que unen a Don Víctor con otros momentos de esta secular Institución. El Servicio de Archivo de la Casa ha encontrado el expediente personal de Don José Caveda y Nava, Consejero de Estado entre los años 1852 y 1868, tatarabuelo del Sr. García de la Concha y también académico de la Española. Pero aún hay alguna otra cosa, que, siquiera indirectamente, vincula al nuevo Consejero con la Casa. El sillón en que sucedió a Don Ricardo Gullón en la Academia es el que corresponde a la “c” minúscula, ocupado por primera vez por el Duque de Rivas. Y Don Angel Saavedra, Duque de Rivas, fue Presidente del Consejo de Estado entre noviembre de 1843 y noviembre de 1864.

Ruego, Señoras y Señores, que miren al retrato del Emperador al que irreverentemente doy la espalda y escuchen estos versos, que forman parte de “Un Castellano Leal”.

Romance Segundo

*...en pie estaba Carlos Quinto,
que en España era Primero,
con gallardo y noble talle,
con noble y tranquilo aspecto.
De brocados de oro y blanco
Viste tabardo tudesco;
De rubias martas orlado
Y desabrochado y suelto,
Dejando ver un justillo*

*De raso jalde cubierto
 Con primorosos bordados
 Y costosos sobrepuestos;
 Y la excelsa y noble insignia
 De toisón de oro, pendiendo
 De una preciosa cadena
 En la mitad de su pecho.
 Un birrete de velludo
 Con un blanco airón, sujeto
 Por un joyel de diamantes
 Y un antiguo camafeo,
 Descubre por ambos lados,
 Tanta majestad cubriendo,
 Rubio, cual barba y bigote,
 Bien atusado el cabello.
 Apoyada en la cadera
 La potente diestra ha puesto,
 Que aprieta dos guantes de ámbar
 Y un primoroso mosquero.
 Y con la siniestra halaga
 De un mastín muy corpulento
 Blanco y las orejas rubias,
 El ancho y carnosos cuello.*

Pues bien, como ha puesto de manifiesto el docto Consejero de la Sección 6ª Sr. Manzanares, el duque literato tuvo en cuenta en sus versos esta copia que, sin embargo, tiene diferencias con el original de Tiziano.

Aún antes de que, en 1980, la reforma de la Ley Orgánica reguladora del Consejo de Estado incluyera entre los Consejeros Natos al Director de la Real

Academia Española y los Presidentes de las Reales Academias de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación la presencia de Presidentes y Académicos de la Real Academia Española en el Consejo de Estado era una constante en este Cuerpo Consultivo. Personalidades tan ilustres como las de Francisco Martínez de la Rosa, Ramón Campoamor y Camposorio, Emilio Alcalá Galiano, Pedro Antonio de Alarcón, Juan Valera, Alcalá-Galiano, Gaspar Núñez de Arce, Francisco Javier Burgos, Juan Donoso Cortés, Antonio de los Ríos Rosas, Manuel Silvela, Joaquín Francisco Pacheco, Emilio Cánovas del Castillo o Alejandro Olivan reunieron las condiciones de Académicos de la Española y Consejeros de Estado entre la segunda parte del siglo XIX y los comienzos del que corre.

La afortunada innovación que introdujo la reforma de la Ley en 1980 fue tan oportuna que, gracias a ella, hoy es posible que el Consejo de Estado cuente con la valiosa aportación de Consejeros como el Director de la Real Academia Española y los Presidentes de las Reales Academias de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación: Sres. Fuentes Quintana y Vallet de Goytisolo.

Este tesoro cultural que es nuestra Lengua Castellana, corre riesgos observados cada día, por su uso incorrecto y por intentos reiterados de su casi exclusión, dentro de espacios delimitados de nuestra Geografía. Con nadie mejor que con el Presidente de la Real Academia Española podíamos contar para asumir confiada y exigentemente el noble objetivo de conseguir que el contenido de los dictámenes y escritos del Consejo de Estado sean bien comprendidos por todos, manteniendo, al tiempo, su calidad técnica, porque la claridad en el uso del lenguaje es aún más exigencia de identidad que cortesía.

Señoras y Señores, reitero la bienvenida al Sr. García de la Concha y agradezco la presencia de todos ustedes y de los familiares y amigos de D. Victor.”

A estas palabras de bienvenida respondió el Sr. De la Concha con el siguiente discurso:

“A las puertas del verano de 1713 un grupo de ilustrados se reunía en la casa del Marqués de Villena para promover, sobre la pauta de la Académie Française, la institución de la Academia Española. Anticipándose a un deseo regio y con el propósito de “servir al honor de la Nación”, nacía de sí misma –son palabras del Memorial fundacional- “criándose a los pechos del zelo del bien público”, que se substanciaba en la procuración de la Lengua castellana. Coincidiendo en la devoción a ella, nobles, eclesiásticos, escritores y letrados se convertían en filólogos, en el sentido más puro del término. Cuando se repasa la definición que de la Filología ofrecen pocos años más tarde en el *Diccionario de Autoridades*, a contrapunto de su tenor se comprende la fe que tenían en el valor de la palabra:

“Philología. Ciencia compuesta y adornada de la Gramática, Rhetorica, Historia, Poesía, Antigüedades, Interpretación de Autores, y generalmente de la Crítica, con especulación general de todas las demás Ciencias”.

Si en la Filología resumían el universo del saber, era porque creían que la palabra constituye el espacio total del conocimiento, lo que, en definitiva, supone que la palabra pueda constituirse en principio de todo perfeccionamiento ético y de todo cambio social.

Culminaba así, en esos renglones del primer diccionario académico que condensaba la actitud mental y el trabajo de quienes lo construían, un proceso iniciado en los albores de la Modernidad renacentista y presagiado ya en los Renacimientos medievales de que habla Panofsky. El saber de clerecía del que se vanagloriaba el anónimo autor del *Alexandre* “Mester trago fermoso...”, comportaba, ante todo, nuevas formas lingüísticas, con las que los “scholares clerici” - Berceo era uno de ellos -, una clase de letrados formados en los estudios generales, iban a revolucionar la organización de los burgos, a compensar y moderar

el poder de los monasterios, a promover, en definitiva, un nuevo orden social de cuño europeo, porque europeo era el modelo.

Nada tiene de extraño en esa línea que en 1371 el *comune* italiano de Lucca proclamara que “la ciencia gramatical es origen y fundamento de todas las virtudes y ciencias”. Al fondo de la afirmación estaba, desde luego la idea de que las artes liberales –es decir, las artes dignas del hombre libre- comienzan por la gramática, pero apuntaba ya lo que iba a suponer la gran revolución cultural y social del Renacimiento europeo. Porque el cambio de mentalidad que en éste fragua se inicia en la Filología y se logra por la Filología. A primera vista puede parecer imposible, pongo por caso, que cuestiones gramaticales tan concretas, y hasta tan nimias, como las que en sus *Elegantide* planteaba Lorenzo Valla terminaran por originar ese cambio. Pero es que, en realidad, no solo suscitaban las cuestiones en sí, su contenido o la materia sobre la que versaban, sino la nueva metodología y el espíritu que la animaba. Se trataba, en efecto, de desplazar la atención desde las abstracciones a las cosas concretas de la vida cotidiana. En el *Elogio de la locura* registra Erasmo las preocupaciones intelectuales del escolasticismo degradado: “si Dios hubiera podido tomar forma de mujer, de diablo, de burro, de calabaza o de piedra, y si una calabaza hubiera podido predicar, hacer milagros, ser clavada en la Cruz” (IV.3).

Con el Renacimiento de la Filología quiere volver a la realidad de la calle y, siguiendo a Quintiliano para quien la costumbre social es la gran maestra del lenguaje, Lorenzo Valla explica que “toda lengua, precisamente porque está en el fundamento de la comunicación civil, es una convención *política* en el sentido más propio de este término”, una convención de la *polis*. De ahí que no tenga ningún empacho en afirmar que “melins populus quem philosophus loquitur” (*Repostinatio*, I). A partir de ahí la Filología se hace expansiva y contagia su actitud en todo el espacio del conocimiento. Un paso más y nuestro Luis Vives explicará que el camino del conocimiento –y por tanto de la mejor organización civil- es un ir y venir

entre el lenguaje, la realidad y las costumbres o formas de vida: verba, res et mores (*De disciplinis*).

Ni faltaron contestaciones ni el proceso fue de progreso continuo. La propia marca despectiva con que, frente al título de legistas y canonistas, se acuñó el de humanistas –pobres profesores de gramática- revela las tensiones que se produjeron en defensa de la autonomía de los saberes, y a ello se sumaba en el caso español la persistente reticencia a otorgar a la lengua vulgar el estatuto de capacidad para expresar discursos intelectuales. Pero la siembra estaba hecha en toda Europa. A fines del siglo XVI, a poco de dejar la alcaldía de Burdeos, Montaigne preguntaba a los juristas: “¿Por qué nuestro lenguaje común, tan fácil para todo otro uso, se vuelve oscuro e ininteligible en un contrato y testamento, y quien se expresa tan claramente en cuanto dice y escribe, no encuentra en esto alguna manera de pronunciarse que no caiga en duda y contradicción? (*Ensayos III, 13*). Pocos años más tarde ensalzaría Cervantes “el lenguaje puro, el propio, el elegante y claro” de “los discretos cortesanos, aunque hayan nacido en Majadahonda”. Y lo decía por boca del Licenciado: “Yo, señores, por mis pecados he estudiado Cánones en Salamanca, y pícome algún tanto de decir mi razón con palabras claras, llanas y significantes.” (*Quijote II, 19*). Claro que el señor de Montaigne reconocía que el peligro de la confusión lingüística era inherente al empeño en aprisionar la casuística y recordaba el dicho de Séneca: “confusum est, quidquid usque in pulverem sectum est” (*Epístolas, 89*). (Confuso es lo que se divide hasta reducirlo a polvo).

En cualquier caso, y a ello iba, los ilustrados que a comienzos del XVIII crearon la Academia Española, que en seguida el Rey patrocinó concediendo a sus miembros el honor de ser domésticos suyos, lo hacían movidos por ese espíritu de animación universal que la Modernidad atribuye a la Filología. En el Elogio que de Carlos III lee en la Real Sociedad de Madrid de 1788 explica Jovellanos que “las leyes más bien meditadas no bastan de ordinario para traer la prosperidad a una nación y mucho menos para fijarla en ella”. A eso han de añadirse –dice- “ciencias

útiles, principios económicos, espíritu general de ilustración”. A este espíritu confiaba don Melchor, en el campo legislativo, el cuidado de no caer en los males denunciados por Montaigne.

Señor Presidente, señores Consejeros: vengo a esta Casa a suceder, como Director de la Real Academia Española, a un gran maestro de la Filología Española. Don Fernando Lázaro Carreter es un filólogo humanista en el sentido más noble del término: un experto en letras humanas, cuyo fomento enriquece al hombre y al conjunto del cuerpo social. El ha impulsado una renovación de nuestra Academia que ha sido calificada con justicia de histórica, disponiéndola para entrar en el nuevo siglo y acercándola, al mismo tiempo, a la sociedad para comunicarle el fecundo principio de que quien ensancha o enriquece el dominio de su lengua, enriquece y ensancha el espacio de su libertad.

Profano en leyes, no puedo ofrecerles otra cosa que ese subsidio del servicio a la Filología que profesa la Real Academia Española. En esta Casa lo prestó ya durante quince años, de 1853 a 1868, aunque designado en razón de sus cargos de gobierno ministerial, uno de mis tatarabuelos paternos, don José Caveda y Nava, que fue, a la par, Académico de la Real Española y de las Reales de la Historia y de Bellas Artes. Su padre, don Francisco de Paula de Caveda y Solares, había sido amigo familiar de Jovellanos, como documenta su intensa correspondencia epistolar, y, sin que me ciegue la pasión de la sangre, puedo decir que Caveda y Nava se esforzó en encarnar en su vida y obra el ideal de “hombre universal” que soñaba la utopía renacentista y que la Ilustración se propuso como objetivo pragmático. Reunió una biblioteca de más de trece mil volúmenes, de la que aún quedan restos significativos en casas de mi familia y, al tiempo que con la Sociedad de Amigos del País elaboraba planes para la reforma de la agricultura y de la industria, estudiaba el léxico castellano, elaboraba el primer catálogo de la Calcografía nacional, redactaba informes históricos y se ejercitaba en la traducción de los clásicos griegos y latinos.

Bien quisiera ser yo digno de él como lo fueron sus nietos, amigos de Clarín y protagonistas con Canella, Altamira, del sueño de renovación de la Universidad de Oviedo, que, según Ramón Pérez de Ayala, alumno por entonces, pretendía maridar la gracia ática y la gracia ética: las nupcias de la Filología con el propósito regenerador de la *polis*. En ella me eduqué y por eso he pedido a don Aurelio Menéndez, hijo de aquella Alma Mater, que me apadrinara en este acto junto con don Enrique Fuentes Quintana, que tan dignamente preside la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Gracias, queridos colegas, por vuestra elegante generosidad. Permitidme también que agradezca su presencia a los compañeros de la Real Academia, y al Excmo. Sr. Rector Magnífico de la Universidad de Salamanca, en la que, no por mis pecados como el Licenciado cervantino, sino por mi fortuna, profeso, desde hace veinte años Letras humanas.

Animado del mismo espíritu de “servir al honor de la Nación” que alentaba en los Académicos fundadores y con el mismo “celo del bien público” que a ellos les movía, al tiempo que os ofrezco mi modesta colaboración, quiero decir, señor Presidente, señores Consejeros, que la Academia que tuvo la temprana prerrogativa de consultar al Rey en la forma de los supremos Tribunales, se siente hoy honrada de estar representada en este glorioso Cuerpo consultivo que sirve a los únicos intereses del Estado.

1.2. Cese.

Una vez finalizado el Pleno celebrado el día 17 de diciembre se hizo pasar a D. Juan-Berchmans Vallet de Goytisolo, para poder tener la oportunidad de que el Pleno se despidiera de él, ya que en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia se han celebrado elecciones y el Sr. Vallet de Goytisolo no se ha presentado a las mismas .

El Sr. Presidente pronunció unas palabras, en las que puso de manifiesto que

se trataba de una persona que ha sido Consejero durante casi cinco años en esta Casa, y quiso dejar constancia del profundo agradecimiento por su asistencia y colaboración, y le deseó muchos años de vida con una mente tan lúcida como le acredita cada día y con la capacidad de trabajo que realmente resulta ejemplar. A continuación le entregó una placa en recuerdo de la colaboración que durante esos casi cinco años ha venido prestando al Consejo.

Después el Sr. Vallet de Goytisolo agradeció al Presidente, a los Consejeros y a los Letrados todas las atenciones recibidas durante su estancia en la Casa.

2. Consejeros Electivos

2.1. Nombramientos.

En el Boletín Oficial del Estado de fecha 23 de enero se publican varios Reales Decretos de 22 de enero, por los que se nombran Consejeros Electivos de Estado a D. Ignacio Alfaro Arregui, D. Manuel Díez de Velasco Vallejo, D. Eduardo Jauralde Morgado, D. Jesús Leguina Villa, D. Ramón Martín Mateo y D. José Vida Soria. Eran ya Consejeros Electivos y a todos ellos les ha sido renovado el nombramiento.

2.2. Fallecimiento.

El día 8 de noviembre fallece D. Antonio Fernández-Galiano Fernández, Consejero Electivo de Estado y Catedrático de Universidad. El 17 de diciembre en la Capilla del Consejo se celebró una misa en memoria del Consejero con asistencia de su familia, amigos, así como del Presidente, Consejeros, Letrados y demás personal de la Casa.

3. Letrados

Por Resolución de 26 de julio de la Presidencia del Consejo de Estado se aprobó la relación de miembros pertenecientes al Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado referida al 30 de junio de 1999 y que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado del 3 de agosto. El Secretario General dio cuenta de dicha publicación en la Comisión Permanente celebrada el día 9 de septiembre.

El día 1 de enero tomaron posesión los siguientes Letrados que habían sido nombrados, por oposición, en el mes de diciembre anterior: Dña. Ana Isabel Santamaría Dacal, D. José Joaquín Jerez Calderón y D. Jesús Avezuela Cárcel.

D. Enrique Alonso García reingresó al servicio activo como Letrado Mayor en comisión el día 2 de octubre.

4. Gabinete del Presidente

El Sr. Presidente, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 17.2 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, tuvo a bien designar a Doña Rosa María Collado Martínez, funcionaria del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, como Jefa del Gabinete del Sr. Presidente.

5. Personal administrativo

5.1 Altas.

Dña. Esperanza Lahoz Serrano tomó posesión como funcionaria del Cuerpo General Administrativo el 13 de enero, tras superar las pruebas selectivas de Promoción interna del grupo D al C.

Con fecha 26 de febrero Dña. Josefa Concepción Carrero Sanz y Dña. María del Pilar del Saz Moreno tomaron posesión de sus puestos de trabajo de Jefe de Negociado de Registro, que venían desempeñando en comisión de servicios.

El 11 de marzo se resuelve el concurso convocado por resolución de 16 de noviembre de 1998 y toman posesión de sus puestos de trabajo de Jefe de Negociado las siguientes funcionarias: Dña. María Asunción Martínez León , del Cuerpo Auxiliar; Dña. Gregoria Sanz de Rivas, del Cuerpo General Administrativo, y Dña. M^a Cruz Sánchez Benito, del Cuerpo General Auxiliar.

Dña. Rosa María González Soto tomó posesión del puesto de Jefe Adjunto de la Secretaría de la Sección 6^a con fecha 11 de mayo.

Dña Mercedes Gallego Martínez tomó posesión del puesto de Jefe Adjunto de la Secretaría de la Sección 4^a el día 23 de octubre.

El día 6 de noviembre tomó posesión, en comisión de servicios, del puesto de Jefe de la Sección de Administración de Personal D. Francisco Alcaide Muñoz.

Dña Magdalena Hernández Gómez tomó posesión de su puesto de Jefe Administrativo de la Secretaría del Presidente el día 28 de diciembre.

5.2. Jubilaciones.

Dña. Francisca Duce Gibaja se jubiló el día 31 de agosto, habiendo sido distinguida con la Encomienda de la Orden del Mérito Civil, en reconocimiento de sus relevantes servicios al Estado.

5.3. Defunciones.

El día 2 de marzo falleció D. José María Hernández Corredor, persona muy

vinculada al Consejo de Estado, en el que había pertenecido al extinguido Cuerpo Técnico Administrativo durante una larga carrera profesional. La Comisión Permanente expresó su pesar y rogó al Secretario General transmita la más sincera condolencia a la familia del fallecido.

6. Personal eventual

6.1. Nombramientos.

Dña. Elvira Fernández Montero tomó posesión como Jefe de la Secretaría del Consejero Presidente de la Sección 4ª el 1 de septiembre , pasando con esa misma fecha a servicios especiales en el Cuerpo General Auxiliar.

7. Personal laboral

7.1. Tomas de posesión.

Dña. Mª del Carmen Adamez Alvarez y Dña. Monserrat Ortega Barahona tomaron posesión del puesto de limpiadora el día 1 de junio.

Dña. Mª Rosario Hernández Martín tomó posesión el día 1 de junio como Ayudante de Camarera.

D. Angel Martín Rosado y D. Justo González Ruíz tomaron posesión como Oficiales de Primera de Oficios Varios con fecha 15 de julio.

Dña. Mª Rosario Jiménez Chapinal, Dª Mª Teresa Vozmediano López y D. Santiago Javier Martínez Añíbarro tomaron posesión de su puesto de Ordenanza el día 15 de julio.

El mismo día D. Juan Antonio de la Torre Pérez tomó posesión como Jefe de Mantenimiento y Obras.

Dña. María Carretero Mayor tomó posesión el 30 de noviembre como Auxiliar de Administración.

Dña. María Josefa González y Velasco, Jefe de Relaciones Externas, cesó como personal eventual con fecha 31 de diciembre, tras superar el concurso-oposición para cubrir una plaza de personal laboral fijo convocada por resolución de 28 de abril.

7.2. Jubilaciones.

Dña. Julia Menéndez Fernández cesó por jubilación forzosa con fecha 20 de diciembre, tras prestar servicios de Camarera en el Consejo a lo largo de treinta años.

8. Personal interino

D. Luis Alejandro Moreno Barrios tomó posesión como Telefonista-Recepcionista el 19 de abril.

III. SERVICIOS

1. Archivo y Biblioteca

1.1. Archivo.

Durante el año 1999 han ingresado en el Archivo 3.939 expedientes correspondientes a las consultas resueltas por el Consejo en dicho período, que han generado 160 nuevos legajos. A estos hay añadir la documentación enviada por las Secciones y departamentos administrativos por no ser ya de utilización inmediata en los mismos: se han incorporado 55 legajos procedentes de Secretaría General, Conservación, Personal y Servicios Económicos.

En los últimos meses se ha comenzado a reorganizar el archivo fotográfico del Consejo. Se trata de un fondo limitado pero no por ello sin importancia, ya que recoge en soporte y forma diferente tanto la actividad interna como las relaciones que establece con otras instituciones. En este sentido se está tratando de completarlo acudiendo a otros centros de documentación que cuenten con material gráfico de interés, como ha sido el caso del archivo de la Agencia Efe, del cual se han obtenido unas cincuenta fotografías relacionadas con el Consejo de Estado.

Siguen incrementándose las consultas realizadas desde el exterior bien a través de la Secretaría General, proporcionando la documentación solicitada para su autorización, bien en trato directo con el organismo o particular cuando se trata de investigaciones de tipo histórico. La amplia difusión que ha tenido el “Inventario de los fondos de Ultramar (1835-1903)” ha incidido muy positivamente en el número de investigadores hispanoamericanos que acuden al Consejo para consultar directamente estos fondos.

Algunas de las investigaciones llevadas a cabo en el archivo del Consejo

durante el último curso son las siguientes:

- Protección de riesgos laborales en el empleo público
- Deslindes administrativos entre términos municipales
- Condado de Belloch
- Montes de utilidad pública en la segunda mitad del siglo XIX
- Derechos sociales y Estado autonómico
- La labor del Consejo de Estado español
- Los confinados en el Puerto Rico del siglo XIX
- La oficina vitivinícola española: régimen jurídico
- Indultos en la España del siglo XIX
- D. Federico Hoppe, Consejero de Estado
- El ferrocarril de Pontevedra a Marín

También el fondo antiguo de la biblioteca ha sido este año objeto de algunas investigaciones, en concreto el “Legado Jordana de Pozas” y la colección de manuscritos e impresos del siglo XVIII.

1.2. Biblioteca.

A lo largo del último año han ingresado 1.947 monografías, que elevan el total de títulos de la Biblioteca a 33.934, de los que 18.275 disponen de registros automatizados.

Se mantiene prácticamente la totalidad de los títulos de publicaciones periódicas; se ha prescindido sólo de aquellos que no eran suficientemente explotados y han sido sustituidos por otros que ofrecen mejor rendimiento; a esta colección hay que añadir la adquisición de algún título aparecido en soporte informático.

El incremento más notable en las donaciones ha sido el conseguido con la

importantísima donación realizada por el que ha sido Letrado Mayor Don Alvaro Alonso-Castrillo y Romeo, Marqués de Casa Pizarro. Se trata de una colección formada por cerca de 9.000 volúmenes, con un contenido temático muy variado, aunque especialmente centrado en las ciencias sociales.

2. Informática

2.1. Equipo informático.

Uno de los objetivos principales del Area de Informática durante 1999 ha sido el de la puesta al día de todos los equipos con objeto de que cumplieran los requerimientos para superar el conocido como "efecto 2000". Aparte de estas tareas, que en algunos casos han supuesto la sustitución de alguno de los servidores de red, se ha conseguido proteger todos los equipos, tanto personales como servidores, contra el posible ataque de virus informáticos.

Aprovechando la adquisición de dos nuevos servidores de red, se han redistribuido las aplicaciones globales de una manera más eficiente, balanceando las cargas de accesos y liberando algunos que se encontraban bastante saturados, tanto en tiempo de procesamiento como en accesos a disco. En la actualidad los servidores se encargan de las siguientes tareas: a) acceso a Internet y mensajería electrónica, b) aplicaciones de registro y Secretaría general, c) pedidos de material e inventario, d) nóminas, e) servicio de acceso a bases en CD-ROM y DVD y f) bases de datos documentales y digitalización de imágenes.

A lo largo de este año se ha modernizado parte del parque de ordenadores personales que daban servicio a los diferentes departamentos, en un porcentaje que viene a representar un 20% del total instalado, sustituyendo principalmente aquellos que no cumplían la "normativa 2000".

Hasta el mes de diciembre el sistema informático se ha encontrado gobernado por seis servidores con sistemas operativos DG/UX y Windows NT Server. Dependiendo de ellos hay más de 90 ordenadores personales en modo local y algunos más que esporádicamente realizan conexiones externas a través del RAS (Remote Access Service) del sistema operativo NT Server.

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, nóminas y gestión de pedidos, han provocado que el tráfico de red haya seguido aumentando considerablemente, tal y como viene sucediendo desde hace varios años. Para ello ha habido que instalar nuevas líneas de red e instalar dos nuevos hubs que repartan el citado tráfico de información por nuestra red.

Entre las adquisiciones realizadas durante este año podemos destacar las siguientes:

- Un nuevo servidor biprocesador con Pentium III XEON, discos de 9 GB SCSI II, reemplazables en caliente, unidad de CD-ROM, cinta de 8 GB y sistema de discos RAID que permite definir discos espejo.
- Dos escáner Fujitsu de alta velocidad para la digitalización de actas, dictámenes y cualquier otro tipo de documentos.
- Un sistema de bases de datos documentales, con capacidad de gestionar todo tipo de objetos OLE (entre ellos imágenes tipo TIFF, PDF, ..), de modo que se pueden vincular a los documentos típicos de las bases documentales.
- Cuarenta licencias de antivirus para la protección global, tanto de

servidores como de ordenadores personales.

- Cuarenta licencias de cliente de NT Server, treinta de Word 97, quince de Excel 97 y dos de NT Server.
- Cuatro nuevas impresoras de tecnología láser con velocidad de 17 y 10 páginas por minuto y otras cinco de chorro de tinta.
- Veintitrés nuevos ordenadores personales, veintiuno de ellos con procesador con una velocidad de 333 MHz, disco duro de 4,2 Gb, memoria principal de 16 Mb, sistema operativo Windows 98, y otros dos con procesador Pentium II 400, con discos de 4 Gb y 32 Mb de memoria RAM. Estos ordenadores se han utilizado para eliminar la mayoría de los anteriores ordenadores tipo 80486. Se les dotó de la correspondiente tarjeta para su conexión a la red de área local, con el software adecuado. También se cargó en todos el sistema operativo Windows 98.
- Veintiún buzones de correo electrónico, bajo el dominio del Consejo de Estado, para dotar a todas las dependencias de medios telemáticos de recepción y envío de información.
- Un nuevo servidor para la aplicación NEDAES de nómina, ya que el NCR 3430 que soportaba dicha aplicación no era conforme al "Efecto 2000" y su puesta al día suponía un desembolso mayor que el cambio de plataforma de hardware.

2.2. Actividad.

Una de las tareas que ha llevado gran parte de la actividad de Área de Informática ha sido la selección y puesta en marcha de un sistema para digitalización

y gestión de documentos. Tras visitar varias empresas del sector, asistir a presentaciones y evaluar los diferentes productos, se llegó a la selección final de un software de gestión documental que podía ser totalmente compatible con toda la información documental que poseía el Consejo de Estado. Para ello se eligió la versión cliente/servidor del software BRS/Search, ya utilizado por todo el personal de la Casa, de modo que la integración del sistema de digitalización ha sido lo menos traumática posible y para los usuarios no ha supuesto grandes esfuerzos de conocimiento.

Nos hemos propuesto como meta la digitalización de actas y dictámenes, con lo que se consiguen dos fines importantes: a) tener una copia de seguridad en soporte informático de los citados documentos, y b) evitar que se tengan que manejar manualmente, con el consabido riesgo de deterioro y pérdida que eso conlleva. A finales de año se llevan digitalizadas las actas del Consejo de Estado desde 1940 hasta 1960, pudiendo estar a disposición de los usuarios del Consejo en el nuevo sistema documental en los primeros meses del año 2000.

Se ha seguido actualizando periódicamente la página *web* del Consejo de Estado, encontrándose el citado *web* en la dirección ya conocida www.consejo-estado.es, habiéndose utilizado como proveedor de servicios de Internet a la empresa REDESTB, perteneciente al grupo Retevisión.

El mantenimiento de las bases de datos viene siendo, año tras año, otra de las labores primordiales del Área de Informática. Entre ellas destaca la Base de dictámenes. Se ha continuado incluyendo todos los dictámenes aprobados durante el año 1999, así como todos los datos asociados a cada expediente que ingresa en el Consejo de Estado. La citada Base contiene ya cerca de 36.000 registros, los cuales incluyen sus correspondientes dictámenes con su texto íntegro (desde 1987 hasta 1999), siendo accesibles en modo “full text” mediante el software de recuperación documental BRS/Search.

2.3. Formación.

Con el objetivo de que el personal del Area de Informática se pudiera atender al resto de usuarios del Consejo de Estado, tanto en las aplicaciones específicas como en paquetes estándar, se han organizado cursos a los que han asistido diversos integrantes de esta Área, entre los que destacan los siguientes: TCP/IP y tecnologías de Red, Programación en BRS/Search y Diseño de aplicaciones en entornos con Visual Basic.

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 Windows 98, Word 97, Excel 97, Powerpoint 97 y el Sistema de recuperación documental BRS/Search.

Se han producido un total aproximado de 65 asistencias a los cursos, de forma que todo usuario informático del Consejo se encuentra preparado para trabajar en entorno Windows 98/95, con aplicaciones de Microsoft Office 97 y con los nuevos sistemas de acceso a Bases de Datos.

3. Conservación, mantenimiento y suministros

3.1. Obras.

Continuando con el programa de remodelación de las dependencias del Consejo de Estado, durante el verano de 1999 se ha procedido a realizar la sustitución de la moqueta por tarima flotante en la Sala de Letrados y Secretaría de la Sección 1ª y en la Sección 8ª, habiéndose renovado además todas las instalaciones eléctricas, telefónicas, sistemas de alarmas y de calefacción de dichas dependencias.

Dentro de la Norma Básica de la Edificación referente a las condiciones de protección contra incendios en los edificios (CPI-91) se contempla el Plan General de Evacuación y Emergencia y, para dar cumplimiento a lo dispuesto en dicho Plan, se ha procedido a la señalización de emergencia como parte integrante de las actuaciones requeridas como necesarias en el Plan de Emergencia y Evacuación para todas las dependencias. A tal fin, se han colocado los preceptivos planos “usted está aquí”, así como las placas de señalización en toda salida de recinto o planta, dirección de los recorridos de evacuación, salidas de emergencia, escaleras y recorridos y usos prohibidos, etc. Con idéntica finalidad se han realizado diversas obras y actuaciones necesarias para la compartimentación de zonas con un riesgo de incendio medio o alto, instalando diversas puertas cortafuegos.

Durante el mes de diciembre se han llevado a cabo las obras y actuaciones necesarias para la remodelación total de los aseos de la galería de la planta primera que, debido a su antigüedad, estaban muy deteriorados y causaban problemas de goteras. Además se ha construido un forjado intermedio que ha permitido dotar de tres pequeñas dependencias que se destinarán a diversos usos.

3.2. Conservación y mantenimiento.

Además de los trabajos diarios que realiza el equipo de Oficios Varios de este Consejo, junto con el de las empresas contratadas para el mantenimiento de las diversas instalaciones, cabe destacar algunas de las llevadas a cabo durante este ejercicio.

En el mes de agosto se han realizado trabajos de pintura en el hueco de la escalera secundaria y en lugares anexos al mismo.

Dentro del plan de reparación del tejado, durante el mes de octubre se realizaron trabajos correspondientes a los cuatro faldones interiores de la cubierta del patio oeste y del faldón interior del lado del patio este.

Durante el mes de diciembre se ha enmoquetado la zona correspondiente a la Secretaría General.

Se ha procedido a la restauración del tapiz “*Banquete de Marco Antonio y Cleopatra*”, propiedad del Patrimonio Nacional y en depósito en este Consejo de Estado.

Como continuación del Plan de Restauración, se han restaurado los siguientes cuadros propiedad del Consejo:

- Retrato del Excmo. Sr. D. Antonio Jiménez Blanco
- Retrato del Excmo. Sr. D. Antonio María de Oriol y Urquijo
- Retrato del Excmo. Sr. D. Luis Jordana de Pozas
- Retrato del Excmo. Sr. D. Joaquín Bau y Noya

3.3. Adquisiciones.

Se han realizado, entre otras, las siguientes adquisiciones:

Un nuevo sistema de conferencias y megafonía, dotado con tecnología digital, sistema que ha sido adquirido en régimen de alquiler y por un período de cuatro años. Ello ha permitido mejorar tanto la audición como la grabación de los distintos actos del Consejo.

Con el objeto de completar las estanterías para ubicar la donación del Letrado Mayor D. Alvaro Alonso-Castrillo, se han instalado librerías para la galería de la planta segunda, similares a las adquiridas en 1998.

Con el fin de modernizar el actual sistema de realización del inventario del Consejo de Estado, consultadas diversas empresas del sector, se optó por adquirir un software basado en el programa de gestión AQUA ERP, además de otros elementos complementarios. Ello permitirá sustituir el actual sistema que se realiza de forma manual por otro mediante procedimientos informáticos, teniendo así la posibilidad de conocer en cada momento tanto el mobiliario y enseres de cada tipo como su ubicación concreta en cada dependencia.

El Consejo tiene ya en propiedad la planta telefónica MD-110 Ibercom que poseía en régimen de alquiler. Previamente se había dotado al mencionado equipo de las tarjetas necesarias para la instalación de teléfonos digitales, así como el cambio de versión del sistema, y la conexión al correspondiente acceso primario. Como consecuencia de ello, se han instalado en las dependencias de las ocho Secciones modernas terminales digitales con mayores prestaciones de las que tenían con los antiguos teléfonos, intentando lograr, al mismo tiempo, un considerable ahorro en la factura telefónica.

3.4. Servicios.

Previo el oportuno concurso, se ha contratado con SEGUR IBERICA, S.A., el “Servicio de vigilancia y protección del edificio del Consejo”. Esta contratación permite la presencia física de un vigilante de seguridad, sin armas, durante el horario que no prestan sus servicios en el edificio los vigilantes de la Policía Nacional. Se han realizado las gestiones pertinentes para conectar nuestro sistema de detección de incendios con la “Central de alarmas 24 horas” de la citada empresa.

IV. VARIOS

1. Actividades externas del Presidente.

El lunes 11 de enero el Presidente del Consejo de Estado participó en los actos conmemorativos del 175 aniversario de la creación de la Policía Española, presididos por el Presidente del Gobierno.

El martes 16 de febrero asistió a la clausura de las Jornadas sobre el Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil, organizadas por el Ministerio de Justicia y la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid.

En la Universidad de Alicante, el 23 de febrero, pronunció la conferencia: *“El Consejo de Estado: su origen y funciones actuales”*.

Intervino en la presentación del libro *“Puesta al día del Derecho Procesal de Jaime Guasp”*, el 11 de marzo, y el 12 disertó sobre el *“Presente y futuro de las telecomunicaciones”* en el Centro Universitario “Ramón Carande” (Universidad Rey Juan Carlos).

El jueves 18 de marzo, en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, dentro del III Curso sobre Política Europea de Seguridad y Defensa, su conferencia versó sobre el tema: *“¿Existe una auténtica Política Europea de Defensa?”*.

Ese mismo mes de marzo de 1999, y en respuesta a la invitación de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Murcia, el Presidente disertó allí sobre el Consejo de Estado.

El día 11 de abril intervino en una mesa redonda en el seminario “Semblanza de Niceto Alcalá-Zamora”.

El Presidente intervino el 21 de abril en una mesa redonda sobre “*La reforma institucional de la Unión Europea*” organizada por la Universidad San Pablo-CEU.

El viernes 23 de abril participó en el acto de entrega del Premio Cervantes. Por la tarde, asistió a la recepción con motivo de la entrega del mismo Premio, en el Palacio Real.

El 2 de mayo asistió a la recepción con motivo del Día de la Comunidad de Madrid y estuvo presente en la Retreta Militar en el Palacio de los Consejos.

El martes 4 de mayo pronunció la conferencia “*El Consejo de Estado: su origen y funciones actuales*” en el Centro Universitario Villanueva.

El día 11 de mayo presentó al premiado, D. Federico Mayor Zaragoza, en la ceremonia de entrega del Premio Internacional Alfonso X El Sabio.

El martes 8 de junio estuvo en el acto conmemorativo del cincuentenario de la muerte de D. Niceto Alcalá-Zamora en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Durante los Cursos de Verano de la Universidad Rey Juan Carlos, el Presidente pronunció la conferencia “*La Justicia como función esencial en un Estado de Derecho*”, y el 14 de julio, invitado por la Escuela de Verano del Poder Judicial, en La Coruña, disertó sobre “*El poder judicial como manifestación política de la soberanía nacional*”.

El día 12 de agosto pronunció una conferencia en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander sobre el tema: “*Perspectivas de futuro de la unificación política de Europa*”.

En septiembre asistió a la solemne apertura del Año Judicial, presidida por S.M. El Rey y a los actos celebrados con motivo de la apertura del Año Judicial.

El miércoles 15 de septiembre se reunió con los Catedráticos Jean Monnet, en la oficina de la representación de la Unión Europea, y el 28 de septiembre acudió a la inauguración de la nueva sede del Consejo General de la Abogacía Española, que contó con la asistencia de S.M. El Rey.

En octubre estuvo presente en el solemne acto de apertura del Curso de las Reales Academias del Instituto de España bajo la Presidencia de SS.MM. Los Reyes, y el día 12 en el acto solemne de homenaje a la Bandera Nacional, en el Desfile Militar y en la Recepción en el Palacio Real.

Intervino el día 13 de octubre en las XIII Jornadas sobre Presupuestación, Contabilidad y Control Público, celebradas con motivo del CXXV Aniversario de la Intervención General del Estado, con la conferencia: “*Parámetros constitucionales de la función de control*”.

El viernes 22 de octubre participó en el Jurado de los Premios Príncipe de Asturias.

El 25 de octubre pronunció en el Club Zayas la conferencia “*Elecciones libres, prueba de fuego de la democracia*”, dentro del marco “Escuela de Políticos (IV): Los procesos electorales”, y el sábado 30, en Valladolid, clausuró el Congreso Nacional de Inspección Educativa con la conferencia: “*Calidad Educativa para una*

Europa de Calidad”.

El martes 2 de noviembre pronunció una conferencia en el Consejo de Estado para los alumnos de la Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas y el 7 de noviembre actuó como Presidente de la sesión dentro del marco de los debates acerca de *“Los católicos en la vida pública”*.

El 9 de noviembre disertó sobre *“Los contenidos mejorables de la Constitución de 1978”* en la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia y el 10 del mismo mes pronunció la conferencia: *“La función consultiva en Europa: el Consejo de Estado francés”*, en una reunión organizada por los Consejos Consultivos Autonómicos en Santiago de Compostela.

El día 18 de noviembre intervino en la clausura de las Jornadas sobre los veinte años de vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, junto con la Ministra de Justicia. Más tarde asistió a las III Jornadas *“España, Juventud y Monarquía”*, organizadas por la Fundación Institucional Española, la Universidad San Pablo-CEU y el Instituto de la Juventud, pronunciando la conferencia *“Legitimación democrática de la monarquía”*.

En el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, durante las *“II Jornadas sobre Democracia y Educación”*, intervino en una Mesa Redonda sobre *“El papel de la Corona, el Gobierno y el Poder Judicial”*, el día 19 de noviembre.

El miércoles 1 de diciembre asistió a una Jornada Informativa organizada por la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid y D.C.T. Consultores Jurídicos, sobre *“Contratación pública. Régimen legal y oportunidades para las empresas”*. Por la tarde, intervino como Vicepresidente de la Fundación Humanismo y Democracia en la presentación del libro de D. Jaime Ignacio del Burgo *“Navarra es libertad”*, en el Congreso de los Diputados.

El 2 de diciembre pronunció la conferencia de clausura sobre la “*Situación actual del proceso de unificación política de Europa*” en el VIII Curso de Derecho Comunitario de la Universidad Complutense de Madrid.

El día 3 de diciembre asistió a la Recepción del Día de la Constitución, invitado por el Presidente de la Comunidad de Madrid, y el 6, a la Recepción Conmemorativa del XXI Aniversario de la Constitución, en el Congreso de los Diputados.

2. Relaciones institucionales

El 28 de enero el Secretario General, D. José María Martín Oviedo, acompañado por el Letrado Mayor jubilado D. Alvaro Alonso-Castrillo y Romeo, visitó el Consejo de Estado francés, invitado por el mismo. El objeto de la visita fue asistir a la presentación y debate en la Asamblea Ordinaria del <*Rapport*> correspondiente al año 1998. Con carácter previo a la Asamblea, el Secretario General y el Sr. Alonso-Castrillo asistieron a un almuerzo ofrecido en la propia sede del Consejo por el Vicepresidente, D. Renaud Denoix de Saint Marc, al que asistieron igualmente D. Jean-Francois Théry, Presidente de la Sección <*du Rapport et des Etudes*>, D. Raphael Hadas-Lebel, Consejero de Estado, D^a Martine de Boisdeffre, Secretaria General, y D. Patrick Frydman, Secretario General adjunto. Durante el almuerzo se cambiaron impresiones sobre diversos asuntos de interés común, confirmándose la organización en Madrid, del 3 al 6 de junio próximos, de unas Jornadas entre Letrados de ambas instituciones.

La Comisión Permanente ofreció el día 4 de marzo un almuerzo al Presidente, Vicepresidente y otros miembros del Tribunal Constitucional.

Un grupo de alumnos de la Universidad Europea de Madrid CEES visitó el Consejo en la mañana del día 9 de marzo.

Al día siguiente, otro grupo de alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto visitó la Casa.

El día 6 de abril, D. Pablo Olivera Massó, Director General del Patrimonio del Estado, D. Pablo Olivera Massó, D. José Ramos Illán, Subdirector General Adjunto de Coordinación y Edificaciones Administrativas y el arquitecto de dicho Centro D. José Luis Cedillo Conde visitaron al Presidente y al Secretario General del Consejo.

El Secretario General dio el día 5 de mayo la bienvenida a los participantes en el Programa de Cursos Prácticos impartido a alumnos seleccionados de la Universidad Carlos III de Madrid. A continuación el Letrado D. Alfredo Dagnino Guerra hizo una exposición sobre diferentes aspectos concernientes a la institución. Estos cursos se prolongaron hasta finales de mayo y fueron impartidos por los Letrados D. Leandro Martínez Cardós, Dña. Ana Isabel Santamaría Dacal, D. Joaquín Jerez Calderón y D. Jesús Avezuela Cárcel.

El General Jefe de la Región Militar Centro, D. Juan Manuel Bada Requena, y otros altos mandos militares, invitaron a la Comisión Permanente el día 3 de junio a un almuerzo celebrado en el Cuartel General de la Región Centro.

En la sede del Consejo se celebraron el 4 y 5 de junio las I Jornadas “*Consejo de Estado francés / Consejo de Estado español*”, organizadas por la Secretaría General. Por parte del Consejo de Estado francés asistieron el Vicepresidente, D. Renaud Denoix de Saint Marc; el Presidente de la Section du Rapport et des Etudes, M. Jean François Thery; el Consejero de Estado y Rapporteur général, D. Raphael Hadas-Lebel; el Consejero de Estado y encargado de la Cooperación Internacional,

D. Jean Michel Belorgey; la Consejera de Estado y Secretaria General Mme. Martine de Boisdeffre y los Letrados D. Patrick Frydman, Secretario General adjunto, y D. Francis Donat. Los actos se iniciaron con una salutación del Presidente del Consejo de Estado español a la que correspondió el Vicepresidente del Consejo de Estado francés. Acto seguido y a lo largo de dos sesiones se entabló un coloquio entre las dos delegaciones sobre los temas objeto de estudio, que fueron los titulados “*La función consultiva en la elaboración de los proyectos de ley*”.y “*Constitución y primacía del Derecho comunitario*”. En dicho coloquio tomaron parte, junto a los intervinientes franceses ya mencionados, numerosos Letrados del Consejo de Estado español. Además de las jornadas de estudio tuvieron lugar diversos actos protocolarios y de confraternización entre las dos delegaciones. El día 4 el Presidente y la Comisión Permanente ofrecieron un almuerzo a los delegados franceses y por la noche los miembros del Cuerpo de Letrados invitaron a una cena a los ilustres visitantes. El día 5 el Secretario General y varios Letrados acompañaron a la delegación francesa a una visita turística a Toledo.

Del 9 al 11 de junio se celebraron las XXI Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, bajo el título “*Hacia una Justicia Internacional*”, organizadas, como en años anteriores, por el Ministerio de Justicia. El primer día el Presidente del Consejo de Estado presentó una comunicación bajo el título “*Los sistemas comparados de asistencia jurídica gratuita para la tutela de los derechos humanos*”.

Como en ocasiones anteriores los Alféreces-Alumnos de la Escuela Militar de Estudios Jurídicos visitaron el Consejo el día 23 de junio, acompañados por el Letrado Sr. Martínez Cardós.

D. José Antonio García-Trevijano Garnica, Letrado en situación de excedencia voluntaria, trajo al Consejo a un grupo de alumnos del Centro de Enseñanza Superior Luis Vives de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU.

El día 7 de julio visitaron el Consejo, acompañados por el Consejero Permanente Sr. de Mateo Lage, los Magistrados pertenecientes al curso teórico-práctico de las pruebas selectivas de especialización en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Del 12 al 16 de julio y como viene siendo ya habitual, se celebró en El Escorial, dentro de los cursos de verano que organiza la Universidad Complutense de Madrid, el organizado por el Consejo sobre “*Los contratos de las Administraciones Públicas*”. En la inauguración pronunció una conferencia D. José Manuel Romay Beccaría, Ministro de Sanidad y Consumo y Letrado Mayor del Consejo de Estado en situación de servicios especiales. La clausura la llevó a cabo el Presidente del Consejo de Estado, que disertó sobre “*El Consejo de Estado como promotor de una adecuada contratación administrativa*”. Las conferencias y coloquios contaron con la participación de varios Consejeros Permanentes, el Secretario General y diversos Letrados del Consejo. El curso fue dirigido por el Consejero Permanente D. Miguel Rodríguez-Piñero, desempeñando la Secretaría la Letrada D^a Rosa María Collado.

El día 21 de julio visitó asimismo el Consejo un numeroso grupo de alumnos del Curso estival de Derecho de la Universidad “College of William & Mary”. Este grupo estaba formado por alumnos de más de treinta Universidades de Estados Unidos.

Los componentes del XXXV Curso selectivo del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, acompañados por la Directora de la Escuela Superior de la Función Pública, visitaron nuestra sede el día 6 de octubre.

El Presidente, acompañado de varios Consejeros Permanentes y Letrados, asistieron en el Palacio de la Moncloa a la presentación del libro “*Símbolos de*

España”, que tuvo lugar el día 8 de octubre.

El Teniente General D. Juan Manuel Bada Requena, acompañado de otros altos mandos militares y correspondiendo a la invitación del mes de junio, asistieron a un almuerzo que les ofreció la Comisión Permanente en la sede del Consejo el día 20 de octubre.

En la sede del Consejo se firmó el Convenio mediante el que se instrumenta la convocatoria del Premio de Investigación sobre la Presidencia de la Segunda República, con motivo de la conmemoración del cincuentenario del fallecimiento de D. Niceto Alcalá-Zamora y Torres, el día 25 de noviembre. Se abrió el acto con unas breves palabras del Presidente y a continuación se firmó el Convenio. Los firmantes fueron: D. Iñigo Cavero Lataillade, como Presidente de la Comisión “Niceto Alcalá-Zamora y Torres”; D. Víctor García de la Concha, Director de la Real Academia Española; D. Enrique Fuentes Quintana, Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; D. Jesús González Pérez, Académico de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, en representación del Presidente de la Academia D. Juan Berchmans Vallet de Goytisolo, D. Miguel Castillejo Gorraiz, Presidente de Caja Sur, y D. Miguel Blesa de la Parra, Presidente de Caja Madrid.

El Consejo de Estado ofreció un almuerzo el día 9 de diciembre a los ex-Presidentes del Consejo, D. Antonio Jiménez Blanco, D. Tomás de la Quadra-Salcedo y D. Fernando Ledesma Bartret.

El Presidente del Consejo de Estado y el Secretario General asistieron en París del 13 al 16 de diciembre a los solemnes actos conmemorativos del segundo centenario del Consejo de Estado francés, tomando parte, entre aquellos actos, en la recepción ofrecida en el Palacio del Elíseo por Mr. Jacques Chirac, Presidente de la República, y en la que ofreció Mr. Laurent Fabius, Presidente de la Asamblea

Nacional, así como en la ceremonia de clausura que presidió Mr. Lionel Jospin, Primer Ministro, y que concluyó con la recepción celebrada en la sede del Consejo de Estado bajo la presidencia del Vicepresidente del mismo, Mr. Renaud Denoix de Saint Marc.

3. Honores y distinciones

El Presidente de la Generalidad de Cataluña, D. Jordi Pujol, hizo entrega del VI Premio Blanquerna al Letrado Mayor D. Miguel Herrero Rodríguez de Miñón el día 18 de enero.

Por Real Decreto 173/1999, de 29 de enero, se concede la Gran Cruz de la Orden de Isabel la Católica a don Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona, que le sería impuesta durante la celebración de un almuerzo con sus compañeros del Cuerpo de Letrados por Dña. Esperanza Aguirre y Gil de Biedma, Presidenta del Senado.

El día 31 de enero, en el Teatro Arriaga de Bilbao, la Fundación Sabino Arana entregó el premio “Amigo de los vascos” al Letrado Mayor D. Miguel Herrero Rodríguez de Miñón.

El día 8 de febrero el Consejero-Presidente de la Sección Primera, D. Landelino Lavilla Alsina, leyó su discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. El discurso versó sobre “Seguridad jurídica y función del Derecho”. La contestación corrió a cargo del Académico y también Letrado del Consejo D. Eduardo García de Enterría y Martínez-Carande. El acto, al que excusaron su asistencia SS.MM. los Reyes por tener que acudir al entierro del Rey Hussein de Jordania, fue presidido por el Ministro de Educación y Cultura, D. Mariano Rajoy Brey, y asistieron numerosas personalidades de la política y del Derecho, entre ellos el Presidente del Consejo, Consejeros de Estado , el Secretario

General y miembros del Cuerpo de Letrados.

El día 15 de abril el Letrado Mayor jubilado y profesor D. Eduardo García de Enterría fue investido doctor “*honoris causa*” por la Universidad de Málaga, lo que supone la primera investidura de un jurista en los treinta años de existencia de la Universidad.

Al Letrado Mayor jubilado D. Manuel Peláez Nieto le fue impuesta el día 19 de abril por el Ministro de Trabajo la Medalla de Oro al Mérito en el Trabajo. Le acompañaron en ese momento el Presidente del Consejo, varios Consejeros Permanentes, el Secretario General y compañeros Letrados.

El Boletín Oficial del Estado de 22 de mayo de 1999 publicó Reales Decretos del día anterior promoviendo al empleo de General del Aire al Consejero Nato D. Santiago Valderas Cañestro, al empleo de General del Aire, con carácter honorífico, al Consejero Electivo D. Ignacio Alfaro Arregui y al empleo de Almirante General, con carácter honorífico, al también Consejero Electivo D. Angel Liberal Lucini.

En la ciudad de Maastricht tuvo lugar el 11 de noviembre el acto de entrega del premio “Alexis de Tocqueville” al Letrado Mayor jubilado de este Consejo D. Eduardo García de Enterría. A dicho acto asistieron en representación del Consejo de Estado el Consejero Presidente de la Sección Primera, D. Landelino Lavilla Alsina, y el Secretario General, D. José María Martín Oviedo.

El 17 de noviembre se celebró la entrega del V Premio Pelayo para Juristas de Reconocido Prestigio, que este año recayó en el Consejero Electivo D. Aurelio Menéndez y Menéndez. Realizó la semblanza del galardonado D. Eugenio Gay Montalvo, Presidente del Consejo General de la Abogacía Española y Consejero Nato de Estado, 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.

El día 21 de diciembre se inauguró en la planta segunda la <Biblioteca Casa Pizarro>. Esta importante donación del Letrado Mayor jubilado D. Alvaro Alonso-Castrillo y Romeo, Marqués de Casa Pizarro, se hizo en presencia del Presidente, que abrió el acto con unas palabras de gratitud hacia el Sr. Alonso-Castrillo, y con asistencia de los Consejeros, Secretario General, Letrados y personal de la Casa. A continuación el Sr. Alonso-Castrillo llevó a cabo un grato discurso sobre la trayectoria de su vida y cómo consiguió reunir este importante legado que hoy deja en manos del Consejo de Estado. En el acto le acompañaron, además de su esposa e hija, numerosas personalidades de la vida cultural y política, así como amigos de la familia.

Ese mismo día el Vicepresidente Primero del Gobierno, D. Francisco Alvarez-Cascos Fernández, condecoró con la medalla de la Orden del Mérito Constitucional a los siguientes señores: D. Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, Letrado Mayor del Congreso de los Diputados; D. Jerónimo Arozamena Sierra, Consejero Permanente-Presidente de la Sección Tercera; D. Luis María López Guerra, Vicepresidente del Consejo General del Poder Judicial; D. Francisco Rubio Llorente, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid y D. Alvaro Rodríguez Bereijo, ex-presidente del Tribunal Constitucional.

4. Tribunal de Conflictos de Jurisdicción

Por acuerdo de 16 de diciembre de 1998, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial determinó para el año 1999 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.

En consecuencia, del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción previsto en los

artículos antes citados han formado parte durante 1999 los siguientes Vocales, designados por el Pleno del Consejo de Estado entre los Consejeros Permanentes de Estado: como titulares, D. Landelino Lavilla Alsina, D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y Don José Luis Manzanares Samaniego; como suplentes: D. Jerónimo Arozamena Sierra y D. Fernando de Mateo Lage.

5. Nuevo sistema de numeración de los expedientes

A partir del 1 de enero de 2.000 se procede a enumerar los expedientes que ingresen para consulta con un número de orden cuya serie se iniciará el 1 de enero de cada año, seguido de una barra y las cuatro cifras del año que corresponda.

A N E X O

NUEVAS DISPOSICIONES RELATIVAS A DICTAMENES PRECEPTIVOS

Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

“Artículo primero. (...)

Los artículos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que a continuación se relacionan, quedarán redactados como sigue:

(...)

Artículo 102.

1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo en los supuestos previstos en el artículo 62.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2.

(...)”

Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

“Artículo único. (...)

Se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en los términos que se indican a continuación:

(...)

Quinto. En el Título IV de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, se crea un nuevo Capítulo IV, con la denominación “De los conflictos en defensa de la autonomía local”, cuyos preceptos tendrán la siguiente redacción:

(...)

Artículo 75 ter.

(...)

3. Una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse 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.”

Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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.

“Artículo primero. Régimen local.

Se introducen las siguientes modificaciones en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local:

(...)

Decimoquinta. Deslindes.

Se adiciona un nuevo párrafo al artículo 50 con el siguiente contenido:

3. Las cuestiones que se susciten entre municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas sobre deslinde de sus términos municipales se resolverán por la Administración del Estado, previo informe del Instituto Geográfico Nacional, audiencia de los municipios afectados y de las respectivas Comunidades Autónomas y dictamen del Consejo de Estado”.

Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas.

“Artículo único.

Se introducen en los artículos, apartados, disposiciones y rúbricas de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas, que a continuación se enumeran, las modificaciones que se indican, que se incorporarán a la misma en los siguientes términos:

(...)

Artículo 60. Prerrogativas de la Administración.

3. No obstante lo anterior, será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de:

(...)

b) Modificaciones del contrato, cuando la cuantía de las mismas, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por 100 del precio primitivo del contrato y éste sea igual o superior a 1.000.000.000 de pesetas.

Artículo 65. Declaración de nulidad.

1. La declaración de nulidad de los contratos por las causas expresadas en los artículos precedentes podrá ser acordada por el órgano de contratación, de oficio o a instancia de los interesados, de conformidad con los requisitos y plazos establecidos en el artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

SEGUNDA PARTE

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

I. TECNICA NORMATIVA

1. La dispersión normativa y la aprobación de textos consolidados y actualizados.

1.1. Disfunciones en la producción normativa.

En el desempeño de su función consultiva, el Consejo de Estado percibe las graves distorsiones que, con creciente intensidad, se siguen de la periódica incorporación al ordenamiento jurídico -incorporación, a veces, asistemática y por aluvión- de innovaciones normativas heterogéneas y dispares en cuanto a su relevancia e, incluso, en cuanto al fundamento –correcto o no- de su inserción en tan singulares instrumentos legales, como son las llamadas leyes de “acompañamiento” a las de Presupuestos Generales del Estado o leyes de medidas usualmente identificadas como “fiscales, administrativas y del orden social”.

El fenómeno -paradigmático en tales leyes- no se manifiesta sólo en ellas. Con más frecuencia de lo que parece compatible con una mínima disciplina legislativa, se incrustan prescripciones no propias del ámbito material y delimitado de una iniciativa (sea de ley o de reglamento) aunque, ocasionalmente, pueda descubrirse algún lejano punto de conexión.

Pero aquellas leyes son el ejemplo más llamativo, tras restablecerse las exigencias de la ortodoxia presupuestaria (a partir sobre todo de una STC de 14 de mayo de 1992); ejemplo, por otra parte, de cómo las inercias y las necesidades -o un determinado juicio sobre ciertas necesidades no siempre bien jerarquizadas-

hallan acomodo y salida inmediatos ante el recordatorio, primero, y el restablecimiento, después, de los límites y condicionamientos que imponen el buen orden presupuestario y la recta articulación de la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado. Y, por el contagio expansivo y quizá inevitable de las malas prácticas, el fenómeno referido al Estado se ve hoy multiplicado por su mimética reproducción en las Comunidades Autónomas.

La circunstancia, por otra parte, de que tal modo de proceder no sea genuina y exclusivamente español aconseja reflexionar sobre él, no ya -o no sólo- desde un punto de vista que, subrayando y a veces magnificando sus contraindicaciones, conduzca a advertir las perturbaciones dislocadoras que se siguen, a formular correlativas admoniciones y a procurar la rectificación o eliminación de ciertos hábitos, sino desde una perspectiva orientada a estimular los esfuerzos para neutralizar indeseables efectos y para evitar la despreocupada instalación de un “orden” jurídico seriamente amenazado por el “desorden”.

En consecuencia, el Consejo de Estado pone a contribución su experiencia para formular, desde luego, las sugerencias que parezcan obligadas y aun meramente aconsejables, a fin de que la actividad normativa recupere su curso natural. Pero también para fundar sugerencias inspiradas en el propósito de asentar las manifestaciones de aquella actividad de modo que las perturbaciones se atemperen y el orden jurídico se consolide expurgándolas e imponiendo sus exigencias para conjurar el vértigo del caos en cuyo fatal atractivo pueden sentirse cómodos el frenesí de la eficacia y el abandono a la rutina.

En sus Memorias correspondientes a años precedentes el Consejo de Estado ha discurrido y ha concentrado sus esfuerzos expositivos, a partir de los requerimientos más obvios de la técnica normativa, con vistas a procurar que en el ejercicio de la potestad reglamentaria (y, en su caso, de la iniciativa legislativa gubernamental) el Gobierno y la Administración se mantuvieran en carriles

razonables. Hoy, sin perjuicio de reiterar la validez de lo que entonces se dijo, el Consejo de Estado formula sus observaciones y sugerencias con el propósito de señalar nuevos carriles en los que se contrarresten los inconvenientes de no seguir los que tiende la ortodoxia tradicional, porque no se compartan o, incluso, porque no se quiera o no se pueda discurrir por ellos.

1.2. La versión actual del viejo impulso codificador.

“Nos encontramos en plena era de la postcodificación o, mejor, de la descodificación” asevera –en términos y con sentido hartamente discutibles- el preámbulo del Real Decreto 160/1997, de 7 de febrero, que aprobó los nuevos Estatutos de la Comisión General de Codificación. Esa afirmación parece inferirse derechamente de la constatación de un hecho tan obvio como que “la dinamicidad de nuestra sociedad impulsa la proliferación de disposiciones normativas que son rápidamente modificadas o sustituidas”, hecho que si, ciertamente, “hace inútil todo intento de codificar” -entendida la codificación como fruto del movimiento que cualificó, sobre todo, la magna obra legislativa de la segunda parte del siglo XIX- no legitima el desánimo y la resignación frente a las demandas de estabilidad y certeza que, con todas las modulaciones que se quiera y que la realidad impone con notoriedad, son aspiraciones entrañadas en la propia naturaleza conceptual y funcional de un ordenamiento jurídico. La noción tradicional de la codificación puede subsistir -y en puridad se halla presente de un modo sensible- cuando se trata de mantener y perfeccionar los viejos Códigos ochocentistas. Pero sólo en algunas latitudes -y no, desde luego, en la nuestra- la preocupación consiguiente a la nueva realidad legislativa se ha convertido en principio de acción impulsando iniciativas que con rigor y eficiencia, ciertamente muy dispares, se orientan hacia la ordenación racional del desbordante caudal normativo, para facilitar su conocimiento y aplicación y servir así las más primarias exigencias del principio de seguridad jurídica.

En España disponemos de una importante referencia que, con sus limitaciones,

ofrece resultados comparativamente muy ventajosos en el bloque normativo tributario, respecto de los demás. Se trata de la prescripción, seriamente atendida, que impone la Ley General Tributaria en su artículo 16: “toda modificación de Leyes o Reglamentos tributarios contendrá una redacción completa de las normas afectadas”. Precepto reiterado en el artículo 4.2 de la Ley 1/1998, reguladora de los derechos y garantías de los contribuyentes, según el cual “las leyes y los reglamentos que modifiquen normas tributarias contendrán una relación completa de las normas derogadas y la nueva redacción de las que resulten modificadas”.

La generalización de esa prescripción o, simplemente, su incorporación como directriz de buena técnica normativa al procedimiento de elaboración de leyes y de disposiciones reglamentarias tendría, sin duda y por sí sola, un sano efecto sobre el ordenamiento jurídico.

Si con ese criterio se procediera -cuando y como hubiera lugar a ello-, el único problema que se acusaría sería la deseable disponibilidad de un texto que recogiera el contenido vigente tras la incorporación de las modificaciones introducidas por los sucesivos instrumentos normativos. Es la tarea que se realiza en las distintas ediciones actualizadas de textos normativos que se publican y comercializan y que suelen ser tributarias de iniciativas editoriales y del esfuerzo sostenido de especialistas que brindan esa disponibilidad de textos normativos puestos al día.

Incluso cuando las modificaciones se introducen siguiendo los principios de la legislación tributaria antes indicados, es perceptible la necesidad de alguna función de integración del contenido jurídico que ni siempre es sencilla ni puede cumplirse, en todos los casos, con la mecánica sustitución de unos textos por otros. Y ello es así porque el momento en que cada versión de un determinado precepto se ha incorporado al ordenamiento jurídico no es neutro para la correcta interpretación y aplicación del texto actualizado. Basta advertir que en ese texto

actualizado -o consolidado- se yuxtaponen preceptos con distinto ámbito temporal de vigencia y, a veces, subsisten -aunque sólo sea en régimen de derecho transitorio- preceptos ya sustituidos y que no aparecen por lo mismo en la versión actualizada que a una fecha dada se cierra.

Es claro que una solvente tarea editorial de integración debería ofrecer todo el material normativo -antiguo y nuevo- con las notas e indicaciones necesarias para facilitar su correcta aplicación. Pero ni siempre se hace así, ni muchas veces los criterios con que se ordena ese material son seguros ni, por tanto, son de incontrovertible certeza sus resultados.

Y, si así acontece cuando se trata de “consolidar” textos alumbrados con sujeción a la técnica de una producción normativa regida por los más exigentes principios de la legislación tributaria, ¿qué no acontecerá cuando los “textos puestos al día” requieran una tarea de interpretación y ordenación a fin de fijar el alcance innovador de una disposición respecto de otra u otras obrantes en el ordenamiento jurídico?.

De ahí que sea digno de encomio el precepto contenido en el artículo 6 de la Ley 1/1998, reguladora de los derechos y garantías de los contribuyentes, según el cual:

“El Ministerio de Economía y Hacienda acordará y ordenará la publicación en el primer trimestre de cada ejercicio de los textos actualizados de las Leyes y Reales Decretos en materia tributaria en los que se hayan producido variaciones respecto de los textos vigentes en el ejercicio precedente”

Este camino parece el más indicado, pues es de advertir que el meritorio trabajo de las editoriales o de quienes en ellas colaboran, por alta que sea su cualificación y su fiabilidad, no ofrece resultados tocados de la certeza que tendrían si se ampararan en

el formal ejercicio de funciones atribuidas por el legislador.

La línea conducente a alcanzar realidades ordenadas a partir de una tan desordenada producción normativa, y a hacerlo con el grado de seguridad que ofrece la puesta en juego de los mejores recursos técnicos disponibles y, sobre todo, la puesta en acción, a tal efecto y en su caso, de las potestades normativas, es lo que se explorará seguidamente con el deseo de hacer sugerencias útiles al Gobierno.

1.3 Un sitio para cada norma y cada norma en su sitio.

Es casi un lugar común la apelación a las ventajas de situar cada norma jurídica en la *sedes materiae* que, presupuesta la conformación del ordenamiento en su conjunto a partir de criterios lógicos y sistemáticos, sea su ubicación normal. Y, con no menos tónica insistencia, se subrayan las ventajas que, en fase de iniciativa, de tramitación y de expedición de nuevas normas jurídicas, se siguen de la primaria ponderación de la nueva norma y de la sosegada seriedad en el proceso de su elaboración, atendido el contexto del específico sector del ordenamiento jurídico al que naturalmente pertenece y en el que su inserción ha de desplegar primordialmente los efectos queridos.

Y es lugar común, desde luego, erigir las llamadas leyes de “acompañamiento” en ejemplo periódicamente reiterado de cómo no se debiera legislar. La ruptura en tales leyes de cualquier límite y la difuminación de cualquier criterio inspirador propician su consideración como mera respuesta compulsiva y quizá cómoda a los más heterogéneos juicios de necesidad o de oportunidad -¿de oportunismo?- nacidos del ámbito administrativo, de cualquier otro ámbito institucional o de requerimientos sociales. La consecuencia es una generalizada crítica desfavorable del sistema de producción de normas, cuya eventual exasperación no es sino correlato de la que parece dominar el ejercicio de las potestades normativas. Y la crítica, claro está, aun

ejemplarizada en las leyes de “acompañamiento”, no se detiene en ellas porque son exuberantemente rebasadas por la capacidad de tocar y retocar el ordenamiento al socaire de una aparente voluntad de economizar los instrumentos normativos y considerando que cualquiera de ellos es aprovechable para acoger prescripciones, aunque no tengan mucho -o no tengan nada- que ver con su contenido propio. Y esta suerte de prescripciones -con frecuencia en disposiciones adicionales- son a veces habilitaciones en blanco o modificaciones de normas, que no han llegado a contrastarse con la realidad, o apresuradas rectificaciones que inevitablemente se hacen necesarias precisamente por las premuras y los descuidos con que se elaboran y llegan a aprobarse los proyectos.

Cuanto queda dicho, por referencia expresiva a las leyes de “acompañamiento”, es, como se desprende de lo razonado, aplicable a otras normas y, llegando a erigirse en una característica del modo de legislar, se detecta, también y claro está, en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Reglamentos sin el deseable sedimento de sus opciones, reglamentos que se cambian -hasta en pocos días- mediante la incrustación de alguna disposición en otro reglamento materialmente heterogéneo, desarrollos reglamentarios parciales y al hilo de concretas interpelaciones dimanantes de un recientísimo suceso y en las que se diluye la visión de conjunto de la operación normativa en curso ... son manifestaciones, entre otras, de cómo los riesgos implícitos en la imagen acuñada de una “legislación motorizada” se están traduciendo en un grado de congestión y atasco similar a los de la circulación de vehículos a motor evocada en aquella imagen.

1.4. Poner orden en el ordenamiento jurídico.

El Consejo de Estado considera que, en esta ocasión y circunstancia, sus observaciones críticas sobre el fenómeno indicado deben concluir con la sugerencia

de que se recurra a técnicas normativas que, partiendo como dato de la práctica seguida, permitan desactivarla y, en lo posible, amortiguar o eliminar sus más nocivas consecuencias.

El criterio rector puede expresarse de modo sencillo en la siguiente forma: a la dispersión normativa (lo que alguien ha llamado “legislación por aspersion”) podrán oponerse severas críticas y, si parece imposible evitar tal dispersión en el nacimiento, no debiera serlo -ni tan siquiera difícil- afrontar una tarea inmediata y subsiguiente para que las normas, aun siendo errático su alumbramiento, recuperen su sede natural -con atención a las exigencias lógicas y sistemáticas propias de un buen ordenamiento y como servicio a la eficacia normativa inherente a su esencia- a través de textos refundidos, mediando la correspondiente delegación legislativa, si de Leyes se trata, o el ejercicio de la potestad reglamentaria *ad hoc*, si se trata de normas infralegales y, llegando, en su caso, a la publicación de textos refundidos o integrados o consolidados fiables, aunque esa fiabilidad requiera la puesta en acción -en la modalidad que proceda- de las potestades normativas (el ejercicio de éstas marca la diferencia de concepto y alcance entre refundición y actualización o consolidación, en términos que no requieren ahora de mayor desarrollo y precisión).

Una tarea emprendida con tal objetivo -satisfechos ya los apremios- debiera ser abordada de un modo sistemático y directamente orientado a mejorar el ordenamiento jurídico. Aunque la situación actual no permite -o no hace al menos aconsejable- afrontar esa tarea con morosidad, debe hacerse sin prisas contraproducentes acometiéndola según prioridades bien establecidas y con el sosiego y el rigor que demanda la mejora -y hasta el saneamiento- del ordenamiento. No es preciso recordar que nuestra Administración dispone de medios técnicos y personales idóneos para llevar a cabo esa tarea con las mejores expectativas de éxito. Y, claro está, que el Consejo de Estado puede coadyuvar (vía mociones y dictámenes) e, incluso, asumir esa operación en cumplimiento de encargos específicos que pudieran serle hechos (al menos en lo que a las normas

reglamentarias respecta), tanto en fase de planificación como de elaboración y de culminación de la tarea propuesta.

2. El procedimiento de elaboración de las normas como garantía de su acierto y estabilidad.

2.1. Reflexión inicial.

El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general estuvo regulado durante casi cuarenta años por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sustituyó los artículos 129 a 132 de la ya vieja Ley por una doble regulación procedimental, una referida a los proyectos de ley (art. 22) y otra específica para la elaboración de los reglamentos (art. 24). En ambos casos el cumplimiento del procedimiento de elaboración de normas no es sólo un requisito de carácter formal, sino que, como ha venido destacando el Consejo de Estado, “constituye una garantía para el acierto y oportunidad de la disposición de que se trate”. En esto vienen a coincidir la antigua regulación, que hablaba de garantizar la “legalidad, acierto y oportunidad” de las normas, con la nueva que en lo referente a reglamentos habla de “garantizar el acierto y la legalidad del texto”.

Sin embargo, el deseo de los Gobiernos y de las distintas Administraciones de imprimir gran celeridad a la producción normativa, fenómeno del que ya se ha hecho mención, lleva en no pocas ocasiones a un cumplimiento escaso y a veces rutinario, cuando no a una clara vulneración, de las normas establecidas para la elaboración de leyes o la aprobación de reglamentos. Como señaló el dictamen del Consejo de Estado 1.165/95 de 28 de septiembre de 1995:

“Las audiencias, consultas previas, etc. de organismos y entidades permiten

obtener una más completa visión del sector social que se pretende regular, detectando mejor los plurales intereses en presencia desde las diversas perspectivas concurrentes. Por lo que hace al ordenamiento español de nuestros días la evolución deseable consistiría en reconocer toda la trascendencia que tiene esta fase previa de elaboración de las normas, aun a riesgo de que se alargue en el tiempo, pero con la contrapartida de dotar de la mayor estabilidad posible a las nuevas disposiciones, que deberían mantenerse en vigor -sin modificación- un tiempo suficiente para que arraiguen en la conducta de sus destinatarios y creen hábitos y pautas efectivas de comportamiento bien consolidadas”.

Se trataría, en definitiva, de refrenar la inclinación modificadora del ordenamiento sujetándola a las pautas legales de procedimiento. De esta forma pueden diagnosticarse mejor las insuficiencias de las normas que se pretenden cambiar y conocerse más ampliamente las perspectivas de los sectores afectados. Se podrían, así, reducir los casos de modificaciones precipitadas, desencadenadas por factores circunstanciales, con respuestas prontas que seguidamente se descubren como insuficientes o inadecuadas.

2.2. Soporte técnico del proyecto normativo.

a) Por lo dicho con anterioridad, un informe sobre la necesidad y oportunidad de la iniciativa normativa debería desempeñar un papel muy relevante para la consecución de los fines ya mencionados del procedimiento de elaboración.

Lamentablemente la experiencia consultiva del Consejo de Estado muestra que tal informe inicial sobre el reglamento proyectado cumple muy escasamente su función. Y ello, entre otras razones, porque en numerosos supuestos dicho informe es sustituido por una “memoria explicativa” que tiene poco que ver con lo exigido legalmente.

La “memoria explicativa”, denominada otras veces “memoria justificativa”, suele tener más de lo primero que de lo segundo. Es decir, muy frecuentemente se circunscribe a exponer o “explicar” las modificaciones propuestas; no pocas veces se limita a explayar con mayor extensión lo que va a quedar plasmado en el preámbulo de la disposición.

Ciertamente cada proyecto de disposición requiere un tipo de informe inicial. Dependerá de la extensión de las modificaciones que se van a introducir, de la antigüedad de los preceptos a sustituir, de si ha precedido o no una modificación legal, etc.. Estará también condicionado por la naturaleza del ámbito material sobre el que recaiga la nueva regulación proyectada. En todo caso, como señala la Ley del Gobierno (art. 24.1.f), debe tratarse de una “memoria o informe sucintos”.

Pero, con independencia de las variables circunstancias, en todo caso el informe inicial debería contestar con claridad estas dos preguntas: ¿por qué se necesita la nueva regulación?; ¿es el momento oportuno de acometerla?.

La Ley del Gobierno encomienda -con acierto- la realización del informe al “centro directivo competente”. Es este centro quien debe dar la primera contestación a los mencionados interrogantes. Es decir, quien debería identificar los cambios de orden social, económico, jurídico, constitucional, internacional, etc. que exigen la nueva regulación, sea ésta legal o reglamentaria.

b) La Ley del Gobierno no concibe el alumbramiento de una norma como algo instantáneo y sin gestación previa, sino como fruto de un “proceso”. Según señala el artículo 24.1.a) de dicha Ley, “a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse ... cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto”.

Por lo demás, con independencia de los “informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos”, cada proyecto de disposición debería fundarse, en la medida precisa, en informes y estudios de carácter técnico, económico, sociológico, etc., según los casos.

En la antigua Ley de Procedimiento Administrativo se especificaba (art. 129.2) que dichos estudios debían conservarse en el expediente por su “interés para conocer el proceso de elaboración de la norma” y para “facilitar su interpretación”. Esta previsión continúa en la Ley del Gobierno (art. 24.1.f) y debería ser cumplida para facilitar, tanto la elaboración de la propia norma, como su sustitución y aun su revisión en sede jurisdiccional.

La experiencia del Consejo de Estado en el despacho de expedientes sobre proyectos normativos le ha permitido comprobar la penuria de estudios e informes previos de carácter técnico que se solicitan en la preparación de disposiciones o, al menos, que se conservan en dichos expedientes. Dichos informes y estudios deberían por lo demás solicitarse y conservarse firmados por sus autores, lo que no suele ser siempre, ni mucho menos, el caso.

c) La memoria económica es un requisito legal para la elaboración de los reglamentos. Sobre el sentido de este requisito (arts. 22.2 y 24.1.a, *in fine*, de la Ley 50/1997) la experiencia consultiva en la materia permite formular dos observaciones.

De un lado, la exigencia de concretar “la estimación de coste a que dará lugar” el reglamento o la ley no se suele cumplir con la generalidad deseable o, al menos, se despacha con frecuencia en términos puramente negativos y a veces formularios, diciendo que el proyecto no supone incremento de gasto público. Es claro que la preocupación ampliamente compartida por los gobiernos y acentuada en los últimos años de controlar el gasto público sitúa en primer plano la cuestión

del posible aumento de plantilla o de puestos de trabajo que puedan derivar de cada disposición. Sin embargo, el comprensible interés de los centros directivos en ver aprobadas sus iniciativas de carácter normativo les lleva, en ocasiones, a aceptar con facilidad que las normas que se proponen “no suponen incremento de gasto público”.

Pero justamente -y en esto radica la segunda observación- de lo que se trata, al exigir la estimación del coste inducido por una nueva regulación, es de determinar el impacto económico global de la aplicación de tal disposición. De ahí que, por ejemplo, sean prácticas rechazables las que conducen a introducir requisitos, aprobaciones o controles burocráticos no sólo de dudosa necesidad, sino de práctica imposibilidad de cumplimiento o de verificación por parte de las Administraciones Públicas, sin un aumento considerable de la dotación de medios y, en particular, de los efectivos de personal. Es esto especialmente aplicable a no pocos registros públicos y al establecimiento de complejos requisitos de presentación de documentos que de hecho no van a poder ser controlados.

2.3. Audiencia a los afectados.

El requisito de audiencia a los afectados o interesados fue recogido con notorias cautelas, restricciones y limitaciones en la Ley de 1958. Hoy, tras el mandato del artículo 105 de la Constitución y el mandato específico de la Ley del Gobierno (art. 24.1.c), la exigencia y cumplimiento del trámite de audiencia resulta aún más indeclinable.

Por desgracia la general observancia de los preceptos vigentes en materia de audiencia de organizaciones y asociaciones y ciudadanos afectados no está plenamente conseguida.

Es cierto que el grado de cumplimiento varía según sean los departamentos

encargados de la tramitación de las disposiciones. Algunos, que han desarrollado “buenos usos” con asentadas prácticas en esta materia, son cuidadosos con las audiencias a organizaciones, sectores, asociaciones e interesados en general. Pero no faltan, tanto en la Administración General del Estado como en no pocas autonómicas, quienes hacen por sistema caso omiso de este requisito, lo ignoran por completo o lo cumplen de forma rutinaria e irrelevante.

Considera, sin embargo, el Consejo de Estado que guardar los trámites previstos en la ley redundaría en un beneficio notorio para la garantía del acierto, estabilidad y observancia de lo prevenido en el ordenamiento jurídico.

Por lo pronto es muy escaso el cumplimiento real de lo establecido en el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, del Gobierno, cuando dice:

“La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia”

La labor consultiva del Consejo de Estado le permite observar que con demasiada frecuencia se limita la eficacia del trámite de audiencia mediante la reducción del ámbito o el plazo de la consulta. Esta práctica que debería corregirse lo antes posible produce efectos paradójicos y perturbadores. Paradójicos porque, fundada aparentemente en la conveniencia de facilitar el proceso de producción normativa, lo consigue sólo en apariencia: no pocas de las nuevas normas, que alcanzan pronto y franco paso al Boletín Oficial en virtud de una mitigación de los requisitos de audiencia de los afectados, plantean de inmediato en su aplicación prácticas dificultades imprevistas, efectos no queridos, a veces perversos o contrarios al propósito deliberado de la norma. La perturbación que se genera es grande si la norma recién aprobada tiene que ser modificada sin tardanza cuando no simplemente derogada o, lo que es peor, inaplicada en la práctica.

El trámite de audiencia a los afectados, bien directamente a ellos o a través de las correspondientes organizaciones y asociaciones representativas -y la información pública cuando sea necesaria y posible-, debería producirse con generalidad y naturalidad sin acudir a esas prácticas limitativas de hecho y sin más restricciones que la derivada de la reducción del plazo por “razones debidamente motivadas” de urgencia o cuando “graves razones de interés público” (suficientemente explicitadas) justifiquen la omisión del trámite.

Por lo demás, la audiencia a los afectados va dirigida a conocer los verdaderos intereses en presencia y, en modo alguno, debería impedir la adopción de las medidas que se estimen necesarias y que podrán quedar en todo caso mejor fundadas. Pero, al mismo tiempo, la audiencia a los afectados permite ponderar los posibles contraefectos, inconvenientes o inadaptaciones de la regulación proyectada con una función profiláctica o preventiva en el proceso de producción normativa.

2.4. Informes, consultas y dictámenes.

Buena parte de las observaciones formuladas en el anterior apartado, sobre la audiencia de los afectados, es aplicable a la emisión de informes por órganos consultivos *ad hoc* algunos de los cuales están integrados por representaciones de los sectores afectados y de los diversos poderes públicos competentes, por organismos reguladores sectoriales de composición mixta o por agencias o comisiones independientes.

Las consultas e informes evacuados por este tipo de organismos resultan del máximo interés en la preparación de las nuevas disposiciones. Su aportación puede ser decisiva por proceder de las instancias más concedoras y de mayor proximidad a los sectores sociales o económicos a los que se aplicará la nueva

regulación.

Sin embargo, no se suelen obtener los mejores frutos de la participación de este tipo de comisiones, agencias, entes consultivos, etc., entre otras razones, porque, en no pocos casos, estos organismos cuentan con un tiempo en exceso limitado para poder tomar pleno conocimiento, deliberar, debatir y evacuar una consulta adecuadamente ponderada. El Consejo de Estado viene observando que, a veces, más que un informe del organismo en cuestión razonado de acuerdo con sus propios principios y criterios, se obtiene una mera yuxtaposición de opiniones discrepantes o simplemente paralelas pero asistemáticas e inconexas, con lo que el fruto real de la función consultiva se atenúa considerablemente al perderse la visión de conjunto que cabría esperar justamente de la actuación de tales organismos.

Una mención aparte merece la actuación en el procedimiento de elaboración de normas de las Secretarías Generales Técnicas. El papel de estos centros se ha revelado como decisivo e indispensable para la mejor técnica de las disposiciones. Todo cuanto se haga para potenciar su papel y para facilitar su informe de los proyectos de reglamentos redundará en la mayor calidad técnica, estabilidad, claridad y mejor comprensión y cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo.

3. La tabla de vigencias.

La Ley de 1958 establecía en su artículo 129.3 un precepto tan fundado como incumplido, según el cual no se podría formular ninguna propuesta de nueva disposición “sin acompañar al proyecto la tabla de vigencias de disposiciones

sobre la misma materia y sin que en la nueva disposición se consignen expresamente las anteriores que han de quedar total o parcialmente derogadas”.

Este precepto no ha sido mantenido en la nueva Ley del Gobierno, acaso por el desaliento que haya producido su práctica inobservancia a lo largo de casi cuarenta años. Pero lo fundado de la previsión mueve al Consejo de Estado a sugerir que se adopten las medidas necesarias para que se atienda con rigor, como exigencia ahora de buena técnica normativa, a la elaboración de una tabla de vigencias o una relación de disposiciones directamente derogadas, evitando la generalización de cláusulas únicas como las habituales, a cuyo tenor “quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango sean contrarias a lo establecido en” la presente (esto es en la ley o reglamento nuevo).

Si bien cuando se trate de disposiciones aisladas, breves o circunstanciales la conveniencia de elaborar tablas de vigencia puede ser menor, lo cierto es que en el caso de las grandes regulaciones, sean por ley o por norma reglamentaria, la práctica de preparar las tablas de vigencia resulta indispensable. Por la misma razón que se han estimado convenientes los llamados textos consolidados o actualizados de los reglamentos, se entiende de primera necesidad el establecimiento progresivo, empezando por los sectores de mayor complejidad o espesor normativo, de la aprobación de tablas de vigencias a iniciativa de los centros directivos y previo informe de las Secretarías Generales Técnicas correspondientes. Se trataría de extender a otros sectores del ordenamiento -en particular, a los de más compleja normativa- las previsiones vigentes y antes evocadas respecto de los textos que disciplinan la materia tributaria.

II. TRATADOS INTERNACIONALES

1. Función y percepciones del Consejo de Estado.

El mayor número de consultas formuladas al Consejo de Estado desde el Ministerio de Asuntos Exteriores tiene como fundamento el artículo 22.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, que prevé el dictamen preceptivo de la Comisión Permanente “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”.

En atención al sentido estricto de la intervención requerida en el precepto citado, constituye pauta habitual de los dictámenes evacuados en su cumplimiento la constricción de las consideraciones y conclusiones a la calificación del correspondiente tratado o convenio internacional a la luz de los artículos 93 y 94 de la Constitución.

Tal autolimitación, congruente por lo demás con los términos en que se suelen plantear las consultas por la Autoridad competente, también se justifica en la inanidad –al menos para el caso concreto- de ulteriores reflexiones o pronunciamientos, dado que en numerosas ocasiones el tratado es objeto de consulta a través una versión ya cerrada, esto es, en su texto adoptado y auténtico.

Lo anterior no es óbice, sin embargo, para que el Consejo de Estado haya advertido en el desempeño de la referida función consultiva la existencia de algunos problemas o aspectos no satisfactorios plenamente en los textos internacionales que le son sometidos.

Se ha constatado así, en algunos casos, la disparidad terminológica entre los tratados y las normas internas que regulan materias análogas o conexas. También se observan ostensibles -y no justificadas aparentemente- diferencias en la redacción de tratados con el mismo objeto y fin, incluso entre acuerdos con Estados de la misma comunidad jurídica. No resulta infrecuente la presencia de conceptos y categorías extraños a nuestra tradición jurídica o bien de verdaderos neologismos (no siempre necesarios), cuyo significado real derivado de las expresiones empleadas -si bien distinto al formal con el que se usan- puede resultar chocante o conducir a vacilaciones en trance de aplicar la norma internacional. Asimismo es perceptible en ocasiones el empleo de un lenguaje que ofrece dudas sobre la fuerza vinculante de lo dispuesto en la norma.

En algún caso, la utilización de una terminología genérica en un tratado y no ajustada de modo preciso a la realidad jurídica concreta de cada una de las Partes se ha convertido con el tiempo en semilla de problemas interpretativos, con su indeseable traducción contenciosa entre las Partes.

De otro lado, el empleo indiferenciado de ciertos convenios-tipo de idéntica redacción para anudar relaciones -aunque sean de índole semejante- con Estados de ámbitos muy distintos, sin adaptación específica a las peculiaridades legales y a los sistemas de defensa jurídica de las Partes, puede ser causa de disfunciones en el desarrollo de ciertos tipos de colaboración.

Entroncado lateralmente con el tema del lenguaje de los tratados está el de la lengua en que éstos se expresan. Al firmarse como regla los tratados bilaterales en los idiomas oficiales de las Partes contratantes -en tanto manifestación del principio de igualdad soberana entre ellas- y con base en la concepción originaria de su contenido en dichas lenguas, no suelen plantearse problemas expresivos de trascendencia relevante (cuestión distinta sería la de las discrepancias interpretativas entre los dos textos). En cambio, concurren circunstancias distintas

en el ámbito multilateral, donde las exigencias de operatividad han ido consagrando como lengua normal de trabajo el inglés. No obstante el desarrollo de las negociaciones y de la redacción primigenia de los convenios en dicho idioma, suelen realizarse versiones auténticas del texto del tratado en diversas lenguas (normalmente las oficiales de la Organización internacional en que se gesta el tratado), que dan fe del mismo y a las que se reconoce idéntico valor. La relegación frecuente por los Estados de las tareas de traducción a los servicios de las propias Organizaciones -aunque a veces es imposición de éstas- o la propia realización de las mismas por personal no experto en Derecho genera en no pocos casos traducciones literales de impreciso, cuando no verdaderamente confuso, sentido en castellano (y, más específicamente, por contraste con el lenguaje jurídico acuñado).

Las consideraciones expresadas, que gravitan sobre cuestiones eminentemente formales, no limitan sin embargo sus repercusiones a un plano adjetivo sino que lucen de modo visible en la aplicación y eficacia práctica de los tratados internacionales suscritos por España. Por ello, en un ordenamiento jurídico cada vez más abierto a la penetración exterior y afectado por la aceleración en la concertación de normas entre los sujetos internacionales, es cuestión de estrategia jurídica la prestación de singular atención a dichos extremos a través de una posición activa que vele rigurosamente por conseguir la mayor calidad en la producción de las normas internacionales que después se van a consentir.

El Consejo de Estado no ignora las dificultades existentes para dar curso a estas sugerencias, particularmente por lo que se refiere a los tratados multilaterales negociados en el seno de Organizaciones internacionales o en conferencias diplomáticas en las que es preciso llegar a acuerdos con Estados de distintas culturas jurídicas y, consiguientemente, a transacciones en cuanto a los categorías y conceptos para hacer viable la adopción de un texto.

En todo caso, las anteriores reflexiones pretenden poner el acento en la importancia de cuidar en la medida de lo posible los aspectos remarcados en las fases iniciales del ciclo de celebración de los tratados -especialmente negociación y elaboración de los textos auténticos- y en la conveniencia de poner a contribución, a tal efecto, todos los recursos de asesoramiento y colaboración con que cuenta el Ejecutivo. Entre otras, no ha de pasar desapercibida la posibilidad de consulta (*ex art. 24* de su Ley Orgánica) al Consejo de Estado, cuya intervención -dentro de su función genuina de velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico y avalada por una larga experiencia en asuntos de Estado- puede prestar una utilidad de valor preventivo (al modo en que lo hace su homólogo francés respecto de instrumentos internacionales relevantes de compleja negociación).

2. Tratados de extradición.

Una de las formas más comunes de cooperación interestatal es la que se viene fraguando desde antaño en el ámbito procesal-penal a través de los convenios de extradición, instrumentos que permiten trascender las limitaciones territoriales que pesan sobre las jurisdicciones de los Estados y que coadyuvan a evitar la impunidad de los delincuentes que buscan refugio tras las fronteras de otros Estados.

La institución de la extradición se fue conformando en sus perfiles más clásicos por la doctrina, las legislaciones nacionales y los tratados internacionales a través de una serie de principios bien caracterizados y conocidos –lo que exonera aquí de su exposición *in extenso*-, entre los que se cuentan, sin ánimo de exhaustividad ni sistemática, los principios de legalidad, doble incriminación, especialidad y mínimo punitivo, el *non bis in idem*, la cláusula de no entrega de los nacionales, la exclusión del delito político o la exigencia de garantías en el proceso, sin perjuicio de otros desarrollos particulares según los casos (así, previsiones

específicas en cuanto a delitos fiscales, militares y de terrorismo, excepciones o denegaciones fundadas en una eventual aplicación de la pena capital o de la prisión perpetua, así como en prevención de tratos inhumanos).

La creciente internacionalización de la sociedad actual y las facilidades de movilidad geográfica personal y de la información, con las consiguientes mayores posibilidades de perpetración de delitos que superan los límites de los Estados, han llevado a éstos a reforzar progresivamente su cooperación en materia de extradición, tejiendo entre ellos -con afán superador de las limitaciones inherentes a la colaboración por aplicación exclusiva de lo previsto en leyes internas o con base en el principio de reciprocidad- formas más intensas de auxilio que en ocasiones comportan ciertas relajaciones (e incluso la desaparición en algún caso) de los tradicionales principios a que se ha hecho referencia.

A esta evolución no ha permanecido ajena España. Desde mediados del siglo XIX fueron suscritos numerosos tratados bilaterales de extradición con países iberoamericanos y europeos, acuerdos que respondían en general a un mismo esquema y que incluso se reproducían literalmente -con la única variante en la designación de las Partes entre las que se concluían- según grupos de Estados o períodos temporales de celebración. Tales tratados observaban prácticamente sin fisuras, aun con variaciones de formulación, los principios clásicos de la extradición a que antes se ha aludido.

Se produce un punto de inflexión en la materia a partir del Convenio Europeo de Extradición del Consejo de Europa de 13 de diciembre de 1957, que desplegó una influencia palpable en el Derecho español incluso antes de vincular a España (que lo ratificó el 21 de abril de 1982). En su estela España concluyó tratados bilaterales más sistemáticos y completos que los anteriores, con especial atención a los derechos fundamentales de las personas reclamadas tanto durante la tramitación del procedimiento extraditorio como con posterioridad a la entrega.

También la Ley de Extradición Pasiva de 1958 asumió *a priori* y a grandes rasgos el modelo trazado por el Convenio Europeo. No obstante, se mantuvieron algunas diferencias evidentes y presumiblemente justificadas por los distintos ámbitos de aplicación en que se proyectaban una y otra regulaciones. Cabe destacar en tal sentido que, en tanto el Convenio de referencia admite en su artículo 6.1.a) que “toda Parte contratante tendrá la facultad de denegar la extradición”, la Ley española conservó como principio informador la interdicción de la extradición de los propios nacionales.

Más tarde, la vigente Ley 4/1985, de 21 de marzo, de Extradición Pasiva, aplicable salvo disposición en contrario contenida en un tratado de que España sea Parte (art. 1), ha seguido la línea tradicional al establecer en su artículo 3, apartado 1, que: “No se concederá la extradición de españoles, ni de los extranjeros por delitos de que corresponda conocer a los Tribunales españoles, según el Ordenamiento nacional. La cualidad de nacional será apreciada por el Tribunal competente para conocer de la extradición en el momento de la decisión sobre la misma, con arreglo a los preceptos correspondientes del Ordenamiento jurídico español, y siempre que no fuera adquirida con el fraudulento propósito de hacer imposible la extradición”.

La creación de un espacio judicial europeo, especialmente impulsada en cuanto a su instrumentación jurídica a partir del Tratado de la Unión Europea, ha tenido también efectos muy visibles e innovadores en materia de extradición. Así, se han adoptado sendos Convenios, establecidos sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, uno relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea (hecho en Bruselas el 10 de marzo de 1995) y otro relativo, de modo general, a la extradición entre los mismos Estados (hecho en Dublín el 27 de septiembre de 1996). Precisamente en cuanto al punto que es objeto de atención, el artículo 7.1 de este último Tratado prevé imperativamente que “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”. Bien es cierto que los apartados siguientes del mismo artículo permiten que los Estados, al realizar la notificación al Secretario General del Consejo de la Unión Europea de la conclusión de los procedimientos exigidos por sus respectivas normas constitucionales para la adopción del Convenio, declaren que no concederán la extradición de sus nacionales o que sólo la autorizarán en determinadas condiciones, que deberán especificar. Tales reservas tendrán una validez de cinco años y podrán renovarse. A este respecto, España ha formulado una declaración a modo de *addenda* al artículo 7 con el siguiente tenor: “De conformidad con lo prevenido en el artículo 18, en relación al artículo 7.2, España declara que concederá la extradición de sus nacionales siempre que el hecho fuere también constitutivo de delito en España y que el Estado requirente dé garantías de que en caso de resultar condenado será transferido sin dilación a España para el cumplimiento de la condena”.

Antes incluso de estos desarrollos en el ámbito de integración europea, España ha venido elaborando y concluyendo con Estados de diversas regiones –sobre todo de la comunidad iberoamericana, aunque no sólo- tratados que atenúan la cláusula de no entrega de nacionales. Así, en los Tratados de extradición entre el Reino de España y la República del Ecuador (firmado en Madrid el 28 de junio de 1989 y ratificado el 12 de noviembre de 1997), con la República de El Salvador (firmado *ad referendum* el 10 de marzo de 1997 y entrado en vigor el 4 de febrero de 1998) o con la República de Costa Rica (hecho el 23 de octubre de 1997 y entrado en vigor el 30 de julio de 1998) se prevé la facultad de denegar la petición si la persona cuya extradición se solicita es nacional del Estado requerido. Esta misma pauta se advierte en otros Convenios de extradición cuyos proyectos han sido consultados al Consejo de Estado (por ejemplo, con la Federación Rusa y con la República del Paraguay). Es más, en algunos casos dicho derecho se torna en obligación, tal como se constata en los Tratados de extradición entre el Reino

de España y la República Oriental del Uruguay, firmado el 28 de febrero de 1996 y ratificado el 18 de abril de 1997, cuyo artículo 13.1 dice que “no se podrá denegar la extradición, a efectos de ser juzgado en el Estado requirente, por el hecho de que la persona reclamada sea nacional del Estado requerido” o en el proyecto de Acuerdo de Extradición entre el Reino de España y la República de Estonia (examinado en el dictamen 4.403/98). Por el contrario, se ha sostenido la regla de la no extradición de nacionales en el Convenio de Extradición entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, firmado en Madrid el 30 de mayo de 1997, o en el Tratado celebrado con la República de Panamá de 10 de noviembre de 1997.

Una tentativa de generalizar la apertura a la extradición de nacionales erigiéndola, incluso, como regla -salvo que estuviera exceptuada por norma convencional- se pergeñó en el anteproyecto de Ley Orgánica de Cooperación Jurídica Internacional en materia penal (objeto del dictamen 176/97 del Consejo de Estado), cuyo artículo 33.1 establecía la posibilidad de conceder la extradición de españoles cuando en virtud de un tratado no estuviere prohibida.

Es habitual que, en los expedientes remitidos al Consejo de Estado, junto con los tratados sometidos a consulta consten informes en los que se apunta, prácticamente de modo uniforme pese a las diferencias señaladas y otras que inciden sobre distintos principios clásicos del régimen de extradición, la inspiración común de los nuevos tratados en el Convenio Europeo de Extradición, en los Convenios bilaterales de extradición últimamente firmados y en nuestra práctica convencional reciente así como la tendencia a reforzar la confianza entre los Estados atenuando a tal fin los controles en el Estado requerido.

Hay que reconocer que la cláusula de no entrega de los nacionales, muy arraigada en la concepción tradicional de la extradición fuera del ámbito anglosajón, ha ido evolucionando en un sentido flexibilizador ante las críticas que se han vertido

sobre sus fundamentos y efectos. Los argumentos en contra de tal principio no están exentos de razón cuando se perciben los rasgos nacionalistas que a menudo subyacen en su aplicación -pues se entiende que la entrega de los nacionales supone una merma a la soberanía del Estado o representa un incumplimiento del deber de protección por el Estado de sus nacionales- y que pueden perjudicar los intereses universales de la justicia. Asimismo es posible que los jueces del lugar de comisión del delito tengan por razón de proximidad más pruebas y elementos para impartir justicia.

Sin embargo, no pueden dejar de considerarse otras perspectivas por las que ha de velar el Estado requerido y que son igualmente dignas de ponderación al decidir la postura (eventualmente en sentido inverso) a adoptar. Así, la obligación del Estado de garantizar a sus ciudadanos el respeto efectivo de los derechos fundamentales que tienen reconocidos constitucionalmente (en particular, los derechos a las garantías del proceso o los relativos a la libertad personal) o la mejor adecuación a los fines reeducadores y resocializadores de la pena.

A diferencia de otros Estados que tienen prohibida constitucionalmente la extradición de sus nacionales, este aspecto queda deferido por el artículo 13.3 de la Constitución española a lo que dispongan los tratados o la ley, atendiendo al principio de reciprocidad.

En tal sentido, entiende el Consejo de Estado que es preciso fundar las opciones que se adopten, de un modo coherente y sistemático, en la diferente intensidad que puede y debe informar la cooperación de España con otros Estados. No resultaría así proporcionado extender la eliminación -ni siquiera, a veces, la flexibilización- del principio de no extradición de nacionales operada por los convenios concluidos en el marco de la Unión Europea, esto es entre Estados con garantías jurídicas homologables y con niveles equivalentes de desarrollo de los servicios públicos de la Justicia, a Estados de distinta tradición jurídica o con

realidades en nada comparables. La intensificación de la colaboración, que permite admitir la relajación de las cautelas en cuanto a las garantías en el Estado requirente, sólo tiene pleno sentido si descansa sobre la total confianza en la paridad de dichas garantías. Por el contrario, una apertura por el simple afán de seguir los dictados de la tendencia o escudada en planteamientos etéreos de justicia internacional puede erosionar la justicia concreta que garantizan los derechos, libertades y principios reconocidos por la Constitución a los ciudadanos.

Este Consejo viene repitiendo, precisamente en corroboración de tal tesis, que los tratados de extradición no se encuadran sólo en el supuesto previsto en el artículo 94.1.e) de la Constitución, en tanto que recaen sobre materia reservada a la ley, sino que también han de calificarse como tratados que afectan a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I (y por tanto se incluyen en el párrafo c) del artículo constitucional citado).

Evidentemente, la diferenciación propugnada es plenamente compatible con la obligación del Estado de perseguir los delitos cometidos por sus nacionales si no está facultado o no accede a la extradición de éstos. La justa ponderación de los principios de personalidad y territorialidad en la determinación de la jurisdicción competente por relación a los tipos penales debe coadyuvar a tal fin. Asimismo, la conexión de la prohibición o de la no obligación de entrega de los nacionales con la regla *aut dedere aut iudicare*, presente por lo demás en numerosos tratados, provee un cauce adecuado para evitar la impunidad de los crímenes cometidos por los ciudadanos de un Estado en otro.

3. Técnica normativa en las disposiciones internas de ejecución y desarrollo de los tratados internacionales.

De conformidad con el artículo 21.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, los anteproyectos de Leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales deberán ser sometidos a dictamen preceptivo del Pleno. Por su parte, el artículo 22.2 de la misma Ley Orgánica prescribe la consulta a la Comisión Permanente de las disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales.

En la Memoria de 1997 ya se hicieron algunas reflexiones sobre el examen de “convencionalidad” de los anteproyectos de ley en el seno de la función “paralegislativa” del Consejo de Estado. Cabe ahora profundizar en algunas consideraciones más concretas, fundamentalmente proyectadas sobre aspectos de técnica normativa, a partir de la labor consultiva desarrollada por el Consejo de Estado respecto a diversos anteproyectos o proyectos de normas internas que incorporan las medidas necesarias para la aplicación de las llamadas disposiciones *non self-executing* de los tratados internacionales.

Son frecuentes los compromisos internacionales asumidos por España que, no obstante su integración en el ordenamiento español conforme a las previsiones de los artículos 96.1 de la Constitución y 1.5 del Código Civil, precisan de normas internas de desarrollo o complemento para tener efectividad o, en términos de la doctrina internacionalista clásica, postulan la existencia de un Derecho interno internacionalmente indispensable. De modo particular, se aprecia que, en tanto que los tratados suelen presentar un contenido “autosuficiente” en la previsión sustantiva de los supuestos de hecho que acotan dentro de un determinado ámbito de la realidad (unificación material), en los aspectos orgánicos y procesales conexos o derivados se muestran mucho más proclives a remitirse a las legislaciones internas para una mejor acomodación a los sistemas nacionales y, en definitiva, en aras de la eficacia.

Un aspecto preliminar que merece someterse a reflexión respecto de tales casos es la conveniencia, cuando no auténtica necesidad por coherencia con la obligación que se asume, de coordinar las actuaciones en los planos internacional e interno. En algunos ordenamientos (como el alemán) se sigue un modelo de coordinación necesaria conforme al cual el Gobierno está obligado a presentar el proyecto de normas internas que han de permitir la ejecución del tratado al mismo tiempo que solicita la autorización para su conclusión, sistema que tiende a evitar la asunción de obligaciones internacionales no susceptibles de inmediato cumplimiento interno y que en último término pondrían en juego la responsabilidad internacional del Estado.

La Constitución española de 1978 nada exige en tal sentido y, de otro lado, es evidente que tampoco está condicionada la iniciativa legislativa ni supeditada la potestad del legislador a la previa asunción de la obligación internacional por España (de modo que podría incluso anticiparse). La constatación de lo anterior no impide, sin embargo, llamar la atención sobre la deseable -y a menudo ni siquiera intentada- articulación ordenada de actuaciones en los dos niveles (nacional e internacional) que entran en interacción, de modo que el Estado esté en condiciones de garantizar el respeto de las obligaciones dimanantes del tratado desde la misma fecha de su entrada en vigor. Tal coordinación ha de proceder en todo caso de una auténtica comprensión prescriptiva -y no sólo programática- de las obligaciones convencionales por parte de los poderes a los que incumbe y compete el impulso y aprobación de las medidas internas necesarias (poderes, por otra parte, ya conscientes de esas medidas, por haber tomado la iniciativa de la celebración del tratado -Ejecutivo- y, en su caso, por haber prestado su autorización previa para concluirlo -Cortes Generales-) y de la consiguiente decisión de cumplimiento tempestivo y real de aquéllas. Pese a la tentativa de racionalizar la situación que las anima, son más expresión de puro voluntarismo que realmente operativas -por razón de rango normativo, que, incluso, podría llevar a cuestionar si son restrictivas de potestades reconocidas sin límite a sus

titulares por la Constitución- previsiones como las que se han pretendido introducir en ciertos anteproyectos de ley tendentes a limitar la capacidad del Ejecutivo de concluir tratados, en la materia a que se refieren, si éste no presenta en un determinado plazo previo o simultáneamente a la entrada en vigor las iniciativas que permitan su ejecución.

De otro lado, es necesario asimismo tomar como punto de partida las especiales relaciones entre tratado internacional y ley para entender algunos requerimientos o principios de buena técnica normativa a observar en las medidas internas de ejecución de los tratados internacionales. Como es sabido, los tratados internacionales incorporados al ordenamiento español son fuentes normativas que ofrecen lo que se ha dado en llamar una resistencia especial a la ley interna en la medida en que, para que se produzca una afectación del contenido o una alteración de la eficacia del tratado y salvo que otra cosa resulte de éste, se requiere no una ley interna posterior sino una norma de naturaleza internacional (art. 96.1 *in fine* de la Constitución).

No obstante el hecho de que normalmente sólo algunas disposiciones de los tratados requieren del complemento interno para su efectividad, a veces han sido sometidos a consulta proyectos que, junto con los desarrollos realmente necesarios, reproducen casi íntegramente el texto de tratado. Tales iniciativas omnicomprensivas, cuya bondad se pretende justificada por el fin de facilitar a los aplicadores del Derecho el manejo integrado –y, todo sea dicho, simplificado- de las normas convencionales y de las nacionales que las desarrollan, integrándolas en un *corpus* unitario, no están exentas sin embargo de contraindicaciones.

Es posible y comprensible que una norma interna de ejecución de un tratado no se ciña exclusivamente al desarrollo estricto de los preceptos que llaman expresamente a tal complemento. Así, puede ser razonable la reproducción de determinados preceptos ejecutables por sí mismos del tratado con el fin de situar a

las previsiones nacionales en el contexto y ámbito de aplicación de la fuente internacional de que derivan y darles su auténtico sentido material, de modo que aquéllos servirían a modo de anclaje de éstas.

Por lo demás, la reiteración del resto de las previsiones del tratado sin acompañarlas de desarrollo alguno (porque no lo necesitan) carece de justificación. Pese a ello -y quizás por ello-, para evitar regulaciones excesivamente largas y prolijas, no es infrecuente que se acuda a reproducciones parciales y fragmentarias, cuando no a expresiones sintéticas de las formulaciones del tratado. Los riesgos de dicha técnica se revelan como evidentes tanto por lo que hace a potenciales conflictos normativos e interpretativos por colisión o desajuste entre las dos normas -aunque deba prevalecer en todo caso la internacional- como por la posibilidad de trasladar a los aplicadores de la norma la falsa impresión de que toda la regulación que les vincula es la contenida en la aparentemente completa disposición interna -cuando lo que debe ser exactamente cumplido es el tratado que vincula al Estado internacionalmente-.

Particular esmero requieren también las formulaciones que traen causa inmediata de expresiones de los tratados, ya que su transcripción directa a veces produce enfoques impropios de la ley interna. Así, debe evitarse por ejemplo la apariencia de que una ley interna impone obligaciones a otros Estados cuando, en realidad, se trata de establecer requisitos porque el tratado habilita a un Estado (en el caso que importa, a España como Estado Parte) para exigirlos a otro en la cooperación que se regula.

También resulta inadecuado el empleo en la ley interna de términos y conceptos propios de tratados internacionales si existe un referente específico para ellos en el ordenamiento español. Es más, no tiene sentido el seguimiento mimético de conceptos jurídicos indeterminados o expresiones no precisadas por la propia naturaleza del tratado -que no puede descender a los aspectos internos de cada

Estado- cuando de lo que se trata justamente en su desenvolvimiento interno es de proporcionar normas con un sentido concreto a los aplicadores nacionales del Derecho.

No pasa tampoco desapercibida la penetración creciente en el ordenamiento, so pretexto de requerimientos internacionales, de términos procedentes de otros lenguajes (fundamentalmente de la técnica o de la ciencia) o de extranjerismos a partir de otros idiomas. Un esfuerzo por encontrar un lenguaje claro y preciso también desde el punto de vista jurídico debería llevar a rechazar la adopción, por simpatía con textos redactados en otro idioma o deficientemente traducidos en la versión auténtica en español, de expresiones poco significativas o de sentido confuso.

En algún caso se han sometido a consulta textos que para regular una determinada materia (estándares de calidad técnica) se remiten directamente y por su sola referencia a normas europeas aún no aprobadas o, incluso, a normas nacionales de otros Estados más avanzados en la materia. Tal modo de operar no es recomendable -supuesto que fuera técnicamente aceptable-, ya que no puede provocarse de este modo la eficacia en España de un Derecho internacional -o, en su caso, lisamente extranjero- que no se ha incorporado a través de los mecanismos instituidos al efecto. Y es que no cabe la integración de los requisitos previstos en otras regulaciones por vía de la remisión nominal a ellas sino que, si se pretende aceptar sus exigencias, deberá procederse a recoger su íntegro contenido por el titular de la potestad normativa que sea competente.

Otra cuestión importante a decidir respecto de los desarrollos requeridos por los tratados internacionales es la relativa a su inserción en normas -leyes o reglamentos, según proceda- ya vigentes en la materia sobre la que recae el tratado o bien a su regulación en una disposición especial. En conexión con ello se presenta asimismo la opción sobre la conveniencia o no de un desarrollo

fragmentado o unitario del convenio. No es sensata ni razonable la pretensión de establecer una regla de validez general para todos los casos ante la imaginable -y también constatada- heterogeneidad de éstos. Parece que la idea de evitar la descoordinación con el ordenamiento vigente, cuando existe proximidad de la materia regulada por el tratado con alguna norma interna, aconsejaría intentar la inserción de los desarrollos del tratado en ésta del modo en que se ocasione menor perturbación sistemática, conceptual y terminológica.

Reflexión independiente merecen los proyectos de “codificación” que buscan reunir en una sola norma interna los desarrollos, e incluso las principales reglas de aplicación directa, de varios tratados internacionales que se proyectan sobre aspectos diversos de una misma materia. Una primera precaución que debe observarse es la de evitar elaboraciones “asimétricas” basadas en tratados que se hallan en distinta situación (sólo adoptados y autenticados, ratificados o entrados en vigor). De otro lado, es preciso meditar sopesadamente los efectos y alcance que puede tener la conversión en norma interna -y, por tanto, de obligado cumplimiento por España de forma unilateral respecto de los demás Estados sin distinción- de reglas extraídas de tratados incardinados en ámbitos jurídico y cultural diversos, ya que a través de este tipo de normas podrían consumirse esfuerzos tendentes a generalizar y homogeneizar -con riesgo de frustración- ámbitos de aplicación y principios que por naturaleza y origen no lo permiten.

En un ordenamiento jurídico cada vez más traspasado por compromisos internacionales las reflexiones anteriores, cuyo entendimiento y aplicación debe realizarse ponderadamente desde el análisis de las peculiaridades concretas de cada caso, ponen de relieve la complejidad y dificultad técnica que el abordar satisfactoriamente el desarrollo interno de los tratados internacionales ofrece a los titulares de las potestades legislativa y reglamentaria. En todo caso, la solución que se adopte para tales problemas debe encontrar en el principio constitucional de seguridad jurídica la mejor guía para prevenir los efectos disfuncionales que

habitualmente producen las premuras (y otras veces las demoras) en cumplir obligaciones internacionales sentidas *in extremis* o las simples consideraciones coyunturales de comodidad o mal entendida facilidad.

III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRAS LA LEY 4/1999.

1. Límites a la "recalificación" de los escritos de los interesados.

Viene observando el Consejo de Estado que en un importante número de expedientes la Administración “recalifica” el escrito presentado por el interesado, en el que expone su petición y ejercita la acción a su juicio procedente. La Administración, a la luz de la pretensión real del interesado, procede a “recalificarlo” cuando deduce que el interesado ha incurrido en un error en la calificación de su escrito y, en definitiva, de la acción ejercitada.

Este modo de proceder por parte de la Administración es congruente con el principio antiformalista que rige el procedimiento administrativo, tal y como han reconocido en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado. Entre otras manifestaciones del citado principio antiformalista, se encuentra precisamente la posibilidad de “recalificar” de oficio los escritos presentados por los interesados, salvándose de esta manera los eventuales errores o imprecisiones en el planteamiento de sus pretensiones. A la vista de la complejidad del organigrama administrativo y del régimen de recursos y acciones ejercitables frente a la Administración, el mecanismo de la “recalificación” adquiere especial sentido si se toma en consideración que no es preceptiva la presencia de profesionales del Derecho para el ejercicio de acciones en vía administrativa. Se trata, en definitiva, de un medio útil de atender mejor al ciudadano y en su beneficio.

La viabilidad jurídica de “recalificar” los escritos de los interesados encuentra apoyo explícito en el artículo 110.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, precepto que trae causa del artículo 114.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Y, aunque es cierto que el citado artículo 110.2 se refiere sólo al error en la calificación del “recurso”, no se ha objetado por parte del Consejo de Estado la aplicación del principio que de él deriva a otros supuestos en los que estrictamente no se trataba de recursos. Como señaló este Consejo de Estado en su Memoria correspondiente al año 1990 (página 105) -al abordar precisamente el alcance del entonces vigente artículo 114.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958- “el expresado principio, conectado con el de economía procesal, contiene el germen de una potencialidad expansiva que permite, en determinados casos, su proyección sobre escritos formulados por los interesados y distintos de los de interposición de un recurso”.

Esta posición se reafirma nuevamente ahora, puesto que, en definitiva, si la finalidad de la denominada “recalificación” consiste en beneficiar al interesado salvando los errores que hubiera podido padecer, parece lógico que tal posibilidad de “recalificación” se extienda, en los términos expuestos, más allá de la mera interposición de recursos administrativos. De hecho y en virtud del nuevo impulso que hacia la unificación de su régimen dan las más recientes leyes y, entre ellas, la Ley 4/1999, viene observándose una creciente apelación a la procedencia de “recalificar” las acciones de responsabilidad frente a la Administración, calificadas inicialmente por los interesados como “reclamaciones previas a la vía judicial civil o laboral” y “recalificadas” posteriormente por la Administración (y tramitadas en consecuencia) como reclamaciones formuladas al amparo de lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 (más adelante se harán algunas observaciones concretas ceñidas precisamente al ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración).

Como se dice, ninguna objeción merece esta aplicación expansiva de la técnica de la “recalificación” de escritos, pero siempre que se tengan presente -y es lo que

ahora ha de resaltarse- los límites que derivan de su propia *ratio* tal y como debe ser concebida.

En efecto, ha podido observarse que en algunos expedientes ha llegado a entablarse un debate entre el interesado y la Administración acerca de la correcta o incorrecta calificación del escrito presentado por aquél. Mientras que la Administración pretendía imponer su “recalificación” del escrito (y tramitarlo en consecuencia), el interesado insistía en su calificación originaria, produciéndose de esta manera un debate *ex ante* al propio de fondo, aunque trascendente (con un mayor o menor alcance) para la adecuada solución a tal debate de fondo.

Pues bien, el Consejo de Estado quiere resaltar que la Administración, en trance de “recalificar” escritos, deberá tener en cuenta lo siguiente:

- En primer lugar, como recordó el propio Consejo en su citada Memoria correspondiente al año 1990, la posibilidad de recalificación administrativa existe, sin embargo y naturalmente, sólo en el marco de lo que sea deducible del escrito presentado, sin que quepa producir un efecto que desvirtúe la intención o pretensión explícita del interesado.

- En segundo término, no podrá imponerse por la Administración la “recalificación”, de tal manera que, si el interesado insistiera en la calificación por él pretendida de su escrito, la Administración deberá necesariamente asumir tal posición y obtener las consecuencias que de ello pudieran derivarse. Esta afirmación requiere, sin embargo, las dos aclaraciones siguientes:

- a) La circunstancia de que la Administración no pueda imponer la “recalificación” de escritos, frente a la voluntad contraria expresamente manifestada por el interesado, no implica lógicamente la creación de recursos o acciones no previstas por el ordenamiento jurídico o no ejercitables en el concreto

asunto del que se trate. Como se destacó en el reciente dictamen 3.222/99/135/99, “la Administración no ha de reconvertir la pretensión del interesado contra su expresa voluntad. Podrá rechazar tal pretensión por considerarla improcedente, pero no vedar la posibilidad misma de que intente desarrollar la estrategia procesal por la que haya optado el reclamante y en la que se ratifique”.

b) Congruentemente con esta configuración, será pertinente -en trance de “recalificar” escritos- que la Administración se lo haga saber previamente al interesado, para que pueda alegar lo que le convenga respecto a la pretendida “recalificación” de la Administración. No quiere decirse con ello que deba arbitrarse un trámite formal de audiencia específicamente dirigido a tal fin, pero sí al menos que en tales supuestos se ponga de manifiesto el expediente al interesado para que pueda conocer la existencia misma de la “recalificación” de su escrito y aducir lo que le convenga. Nada impedirá, por lo demás, entender que el interesado acepta incluso tácitamente dicha “recalificación”, realidad que, según el Consejo de Estado ha podido constatar empíricamente, se produce en la mayoría de los casos.

Las anteriores consideraciones pretenden alcanzar una posición equilibrada de la Administración (acorde, además, con su función), evitándose tanto los excesos como los defectos: ni la Administración puede convertirse en el asesor jurídico o abogado del interesado (y menos imponerle -no sólo indicarle- la línea de defensa de sus derechos o de realización de sus pretensiones) ni tampoco puede atender exclusivamente a la literalidad de las palabras utilizadas por el interesado, cuando su verdadera pretensión sea razonablemente deducible de su escrito. Todo ello, naturalmente, sin restringir un ápice la obligación administrativa de atender y satisfacer el derecho de los administrados a obtener información y orientación acerca del modo y requisitos para ejercer sus acciones y formular sus solicitudes (art. 35 de la Ley 30/1992).

Actuando de la manera apuntada es como, a juicio del Consejo de Estado, la Administración se ajustará con el mayor rigor a las exigencias propias del procedimiento administrativo como *iter* para mejor discernir y resolver sobre los derechos e intereses que los administrados someten a su examen y pronunciamiento.

2. Obligación de resolver y silencio administrativo.

Uno de los ejes fundamentales de la reforma introducida por la Ley 4/1999 se refiere precisamente al silencio administrativo. Aunque las modificaciones introducidas afectan tanto al silencio positivo como al negativo, no puede pasarse por alto el cambio trascendental que se ha producido en la configuración misma del silencio negativo, respecto del que a continuación se formulan algunas consideraciones.

La regulación contenida en la Ley 30/1992, según su versión originaria, supuso una ruptura con el carácter tradicional del silencio administrativo negativo, no sólo ya el que derivaba de la Ley de Procedimiento de 1958, sino el existente desde el siglo XIX. El silencio negativo fue concebido y nació como un remedio de carácter procedimental o procesal, dirigido a permitir el acceso del interesado al recurso procedente (a la "tutela judicial efectiva", en términos de nuestra vigente Constitución), neutralizando de esta manera las frustraciones y los bloqueos que podían seguirse de la pasividad administrativa y del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Ley 30/1992, en su versión originaria, dio un tratamiento homogéneo al silencio positivo y al negativo, de tal manera que ambos venían a generar verdaderos actos administrativos. Así lo confirmaba el artículo 43.1 párrafo segundo, en cuanto disponía que las Administraciones Públicas tenían el deber de

abstenerse de resolver expresamente cuando se hubiera emitido la certificación de actos presuntos conforme a su artículo 44.

Aunque la doctrina legal del Consejo de Estado fue modulando la forma de entender y aplicar tales preceptos para evitar determinados efectos -contraindicados siempre y absurdos a veces- de una interpretación rígida y meramente literal de la Ley 30/1992, lo cierto es que la Ley 4/1999 ha reintroducido los perfiles que antes tenía el silencio negativo y vuelve a instrumentarlo como una simple ficción, que no da lugar a la producción de un verdadero acto y cuya finalidad es, como se ha dicho, hacer posible el acceso al recurso. Así resulta, en particular, de los apartados 3 y 4 del artículo 43 de la Ley 30/1992 (según la redacción dada a este precepto por la Ley 4/1999).

En efecto, señala el artículo 43.3 que la desestimación por silencio tiene “los solos efectos” de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente. A su vez, en el apartado 4.b del mismo precepto se afirma que, en los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración “sin vinculación alguna al sentido del silencio”. Las conclusiones (“innovadoras”) que cabe extraer de la vigente regulación legal son substancialmente las siguientes:

- No cesa la obligación de la Administración de resolver de manera expresa por el hecho de que se haya producido el silencio administrativo negativo. Frente a la regulación contenida en la versión inicial de la Ley 30/1992, la Administración no ha de dejar ahora de resolver, aunque el interesado hubiera ya acudido a la jurisdicción contencioso-administrativa impugnando la desestimación por silencio administrativo.

Corroborar esta conclusión el hecho de que la Ley 30/1992, en su versión actual,

no limita la obligación de resolver de la Administración a la circunstancia de que el interesado no haya acudido a la jurisdicción contencioso-administrativa. Es más, la propia Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, incorpora explícitamente en el artículo 36.4 el supuesto de que ahora se trata, es decir, que se dicte resolución expresa tardía una vez interpuesto recurso contra el acto presunto de la Administración. En este supuesto, si el acto expreso tardío fuera denegatorio de la pretensión del interesado, éste podrá ampliar, respecto del acto expreso, el recurso contencioso-administrativo que ya tenía en trámite contra el acto presunto.

- La Ley no prejuzga el contenido de la resolución expresa tardía en supuestos de silencio negativo, de tal manera que la Administración “deberá” dictarla “sin vinculación alguna al sentido del silencio”. Si denegara expresamente lo que ya se entendió -o se pudo entender- denegado por silencio el acto expreso sería, en puridad, meramente confirmatorio de la desestimación. Pero nada impedirá que la Administración pueda (y deba, cuando sea procedente) dictar una resolución expresa tardía en la que se estimen total o parcialmente las pretensiones del interesado, lo que implicará, en definitiva, dejar sin efectos el silencio negativo producido.

- Finalmente, como nota característica y consecuente, el interesado -no la Administración obligada a resolver- puede optar entre entender desestimada su pretensión por silencio administrativo o bien esperar a que se dicte resolución expresa. Es decir, si la obligación administrativa de resolver de manera expresa no cesa, el interesado “podrá entender” estimada o desestimada por silencio administrativo su pretensión, pero también podrá esperar -porque así le convenga- a que la Administración cumpla con su obligación y, en definitiva, ponga fin a la irregularidad que implica no resolver y notificar la resolución en plazo.

Y no es ocioso recordar la improcedencia de utilizar la institución del silencio

administrativo como una especie de “carga” -siendo sólo un derecho- del administrado. La adherencia al fin público que caracteriza la actuación de las Administraciones Públicas exige actuar con transparencia y al servicio de la comunidad, sin que sea jurídicamente procedente (ni aceptable desde un punto de vista ético) pretender escudarse en técnicas más o menos complejas (como la del silencio administrativo) para evitar el cumplimiento de una obligación, como es la de dictar resolución expresa y, además, motivada en los casos previstos en el artículo 54 de la propia Ley 30/1992.

Por otra parte, en la versión de la Ley 4/1999 se mantiene el silencio positivo como idóneo para producir un verdadero acto administrativo y no simplemente como una ficción con efectos procesales al servicio del derecho sustantivo a la tutela judicial, cual acontece con el silencio negativo.

Así lo confirma la propia dicción literal del artículo 43.3 de la Ley 30/1992 al disponer (en la versión dada por la Ley 4/1999) que la estimación por silencio administrativo tiene “a todos los efectos” la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. A su vez, el apartado 4 de este mismo precepto legal prescribe que la resolución expresa posterior a la producción del acto por silencio administrativo “sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo”.

A través de las citadas previsiones legales se garantiza la permanencia del acto producido por silencio positivo, de manera similar a lo que acontece en el caso de que el acto hubiera sido expreso y favorable al interesado. El silencio positivo, por principio, produce efectos favorables al interesado (aunque puedan no serlo para terceros), toda vez que implicará la estimación de su solicitud o pretensión. La Administración no podrá volver sobre su propio acto (en este caso acto presunto por silencio positivo) si no es mediante la utilización de los remedios previstos en el ordenamiento jurídico para retirar actos “declarativos de derechos” (en el sentido de actos favorables).

La garantía de permanencia justifica que la Administración únicamente pueda dictar resolución expresa tardía que confirme el acto producido por silencio positivo, pues en otro caso se estaría produciendo una revocación (en sentido amplio) improcedente y jurídicamente reprochable.

En virtud de todo ello, el Consejo de Estado sugiere al Gobierno que se impartan las instrucciones precisas para desterrar de la práctica administrativa la "creencia" (o la cómoda actitud) de que los expedientes pueden resolverse "expresamente o por silencio administrativo" y para que se instale, por el contrario, la firme convicción de que los principios de legalidad, eficacia y servicio al interés general y al de cada administrado demandan el cuidadoso cumplimiento del deber que tiene la Administración de resolver expresamente en plazo, que es la única forma de que las Administraciones sean consecuentes con aquella convicción.

3. Resoluciones de inadmisión a trámite.

En la experiencia del Consejo de Estado se percibe que, por descuido del administrado o por desinhibida confianza en la capacidad y voluntad administrativas de suplir sus carencias, se ha venido generalizando la presentación de reclamaciones o la formulación de escritos en los que los interesados no prestan la debida atención a la exigencia legal (art. 70.1.c de la Ley 30/1992) de que, en tales escritos y para la iniciación de los expedientes, se contengan los "hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud". El carácter somero de la exposición y la fijación indiciaria y, en ocasiones, enigmática de la pretensión y de sus fundamentos dificultan la correcta orientación del trámite y obligan, con cierta frecuencia y como antes se ha advertido, a una previa calificación que, con propiedad, es ocasionalmente una "recalificación" de la solicitud con la que se incoa un expediente.

El artículo 71 de la Ley 30/1992 incluye la previsión de que, si la solicitud no reúne las condiciones exigidas o no aporta los datos necesarios, se requiera al interesado para que proceda a la correspondiente subsanación, con apercibimiento de que, si no lo hiciera en plazo, se le tendrá por desistido de su petición, archivándose sin más trámites.

Esa subsanación legalmente prevista -y haciendo abstracción ahora de su corta operatividad- está fundamentalmente concebida con vistas a facilitar la adecuada orientación y el correcto despliegue subsiguiente del procedimiento administrativo. Se mantiene sin embargo, como es propio en principio de la fase en que se inserta, en el plano de la corrección formal -inicialmente ponderada- de la solicitud del interesado, pero no tiene por objeto anteponer ningún juicio administrativo material sobre la solicitud deducida y los términos en que lo ha sido.

La Ley 4/1999, de 13 de enero, al modificar los artículos 102 (revisión de oficio de los actos administrativos) y 119 (recurso extraordinario de revisión), ha incorporado al procedimiento administrativo la posibilidad de un acuerdo inicial y motivado de inadmisión a trámite de la solicitud de revisión o del recurso interpuesto.

Podría decirse que, mientras el trámite de subsanación del artículo 71 tiene por objeto propiciar que el expediente se sustancie en términos concordes con la pretensión del interesado, dando claridad inicial a lo oscuro y conjurando el riesgo de una tramitación desorientada y confusa -cuando no imposible-, el trámite de inadmisión introducido por la Ley 4/1999 excusa el desarrollo administrativo de un procedimiento en el que los órganos instructor e informantes tengan que investigar y dilucidar si existe o no alguna razón que el interesado podría haber argüido pero ha silenciado o no ha especificado; se propone también

excusar el seguimiento de las actuaciones administrativas cuando ya se hubieran desestimado en cuanto el fondo otras solicitudes o recursos sustancialmente iguales.

No puede desconocerse la importancia de la decisión del legislador de 1999 al dar carta de naturaleza a una suerte de resoluciones de inadmisión a trámite que, con suma dificultad y abundantes reservas, se aceptaba ocasionalmente. La sustantivación del “derecho del administrado al procedimiento”, fundamentalmente respaldada por la concepción del procedimiento administrativo como garantía, explica la dificultad y reservas apuntadas. Y -no es ocioso advertirlo ahora- debe justificar la prudente y comedida aplicación de la posibilidad legal de acordar la inadmisión a trámite. Sólo elogios pueden merecer las opciones normativas conducentes a aliviar la carga burocrática; ninguna duda puede caber que la litigiosidad es excesiva y las pretensiones que se formulan ante la Administración son, con frecuencia, osadas, temerarias y carentes de fundamento. Pero hay que precaver el riesgo de que las inadmisiones a trámite, más allá de comportar un alivio razonable, llegaran a constituir un aliviadero en el que, por falta del adecuado discernimiento, pudieran verse frustradas, insuficientemente consideradas o injustamente resueltas las peticiones de los administrados.

Y la prudencia en la práctica administrativa no será aquí y ahora sino reflejo - obligado reflejo- de la rigurosa voluntad de servicio objetivo y eficaz a los intereses generales que caracteriza constitucionalmente la actividad de las Administraciones Públicas (art. 103 CE).

Ninguna objeción pueden merecer la concepción de la Administración como organización que sirve a esos intereses generales a través de las atenciones y auxilios colaboradores y hasta tuitivos que el administrado precisa. Pero el rigor conceptual y el posibilismo realista de la propia organización administrativa

prestan sólido fundamento a las prevenciones del legislador dirigidas a poner límites -por leves y flexibles que sean- a los excesos querulantes y a la repetitiva tramitación de expedientes sin horizonte real o con final ya “sabido” a la vista de reiterados precedentes en casos sustancialmente idénticos.

Parece oportuno subrayar la cautela con la que el legislador ha introducido la inadmisión motivada a trámite al constreñirla a las solicitudes de revisión de oficio y a los recursos de revisión, es decir a las pretensiones que se sustancian en expedientes de cognición limitada a los supuestos taxativamente enunciados y que el ordenamiento ofrece como remedios extraordinarios que, por causas de singular entidad que han de ser de estricta interpretación, pueden llevar a mudar o expulsar del mundo jurídico resoluciones que habían ya alcanzado firmeza.

Esta ajustada valoración del ámbito en que opera la previsión legal de las inadmisiones a trámite presta sólido soporte a la decisión del legislador cuando habilita a la Administración para exonerarse de la tramitación de solicitudes que, carentes de la mínima e indispensable especificación o faltas de fundamento, no harían sino seguir un procedimiento sin expectativas o con resultado sabido.

Esa inadmisión a trámite ha de ser motivada y la Administración activa la podrá adoptar a la vista de lo solicitado “sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma”. La posibilidad de prescindir de tal dictamen no debe ser entendida como una decisión drástica del legislador orientada a suprimir o reducir reclamaciones y recursos carentes de fundamento, sino más bien como una expresión de la voluntad legislativa de que la resolución inadmitiendo a trámite una solicitud opera en el ámbito de lo patente y manifiesto, tanto -cabría decir- que con razonable seguridad puede y debe ser adoptada por el órgano competente “sin necesidad de evacuar el dictamen preceptivo” del órgano consultivo.

Parece legítimo pensar que se ha querido aliviar también a los órganos consultivos de una carga burocrática en la que ya ni el dictamen ni la función de garantía que cumple tienen sentido. Pero el Consejo de Estado considera oportuno advertir que esa falta de sentido del dictamen -por ausencia de expresión de los fundamentos sobre los que procedería dictaminar o por falta de fundamento de la solicitud- ha de ser exquisitamente entendida, de modo que ni la Administración activa asuma la determinación por sí del criterio de fondo que, normalmente, debería fijar tras el acto consultivo, ni, en consecuencia, la inadmisión a trámite se produzca sin una evidente falta de determinación de la causa de la solicitud o del recurso, por referencia al elenco de las causas rigurosamente tasadas, y sin una sólida convicción sobre cuál habría de ser el sentido del dictamen, a la vista de los ya emitidos en expedientes anteriores sustancialmente iguales.

4. Motivación de las resoluciones administrativas.

El artículo 54 de la Ley 30/1992 identificó con rigor los actos administrativos que debían ser motivados con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho. Los avances -con respecto a su precedente artículo 43 de la Ley de 1958- fueron muy claros y se acusaron con especial significación en la inclusión de los actos que se dicten en el ejercicio de potestades administrativas discrecionales, mostrándose el legislador sensible a un insistente sector doctrinal que lo demandaba y a las sugerencias que el Consejo de Estado había hecho en sus Memorias anuales (*vid.*, por todas, la de 1990).

Verificado ese relevante progreso -muy vinculado, por lo demás, al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (difícilmente alcanzable ante actos administrativos ayunos de motivación o en exceso parcos u opacos al motivarlos)-, la Ley 4/1999 no parece hacer sino un ajuste técnico al incluir, entre los actos que han de ser motivados, los de adopción de las medidas provisionales previstas

en los artículos 72 y 136.

La dimensión propia de la modificación no puede pasar desapercibida, sin embargo, tanto si se parte del desenvolvimiento de aquella fundamentación primaria de la obligación de motivar, cuanto si se atiende a los actos que, a partir de la Ley 4/1999, quedan incluidos en el ámbito de la obligación: los que, iniciado el procedimiento o incluso antes de su iniciación, impongan medidas provisionales para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o para la protección provisional de los intereses implicados (art. 72) y, específicamente, los acuerdos (que ya el art. 136 decía que había de ser motivados) sobre adopción de medidas provisionales en los procedimientos sancionadores.

La diferencia relevante del nuevo artículo 72 radica en la posibilidad de que se adopten medidas provisionales antes de la iniciación del procedimiento (“medidas provisionalísimas”), si bien sólo en los casos previstos en una norma con rango de ley. El acuerdo de iniciación del procedimiento deberá dictarse en el plazo de quince días siguientes a la adopción de tales medidas, debiendo confirmarlas, modificarlas o levantarlas el propio acuerdo de iniciación. El alcance del precepto parece muy restringido, al subordinar su aplicación a la existencia de una norma con rango de ley que incluya expresamente la correspondiente previsión. Pero la excepcionalidad de la previsión justifica que su puesta en acción vaya acompañada de las debidas garantías. Resulta, por tanto, técnicamente correcto y hasta jurídicamente loable que, junto a la necesidad de audiencia de los posibles afectados y la cobertura indemnizatoria de los daños que se puedan causar, se imponga la obligación de motivar expresa y suficientemente el acuerdo administrativo por el que las medidas se adopten. No es ocioso recordar el llamado “principio de instrumentalidad” de tales medidas, acogido en el apartado 4 del artículo 72 al permitir que sean alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, atendiendo a circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción. Nunca se podrán adoptar

medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes. Las medidas provisionales se extinguirán siempre con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al expediente.

5. Notificaciones.

Sobre la base del mantenimiento de las prescripciones vigentes, la Ley 4/1999 incorpora dos modificaciones importantes: en virtud de la primera, se retoca el supuesto de las llamadas notificaciones defectuosas (bien que sin reintroducir -como figuraba en el anteproyecto- la subsanación por transcurso de un plazo); por la segunda, se incorporan ciertas previsiones para el supuesto de notificaciones fallidas.

El apartado 3 del artículo 58 de la Ley 30/1992, en su versión originaria, disponía que “las notificaciones defectuosas surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la notificación o interponga el recurso procedente”. La Ley 30/1992 mantuvo en tales términos el supuesto que contenía el apartado 3 del artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, suprimiendo la previsión de su apartado 4, a cuyo tenor “surtirán efecto por el transcurso de seis meses las notificaciones practicadas personalmente al interesado que, conteniendo el texto íntegro del acto, hubieran omitido otros requisitos, salvo que se hubiera hecho protesta formal, dentro de este plazo, en solicitud de que la Administración rectifique la deficiencia”.

En el anteproyecto de Ley preparado por el Gobierno y en el proyecto de Ley remitido a las Cortes Generales, la modificación del artículo 58 reincorporaba al

ordenamiento la llamada convalidación de las notificaciones defectuosas por el transcurso de un plazo (que era de tres meses en lugar de seis) en términos paralelos a los del artículo 79.4 de la Ley de 1958. Sin embargo, en su tramitación parlamentaria, tal subsanación de deficiencias por transcurso del tiempo ha desaparecido y, en el texto finalmente aprobado del artículo 58, se mantiene -bien que con significativas variaciones de formulación- el apartado 3 que supone dotar de eficacia a las notificaciones defectuosas, siempre que contengan el texto íntegro del acto, “a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación (el texto publicado dice “resolución”) o interponga cualquier recurso que proceda”.

Por consiguiente, la subsanación de las deficiencias u omisiones se mantiene vinculada a un comportamiento del destinatario de la notificación que permita entender conjurado cualquier riesgo de que se vea sorprendido en su buena fe o menoscabado en su capacidad de reacción o, de modo más específico, vea vulnerado su “derecho de defensa”. No reaparece pues la asociación entre el mero transcurso de un plazo y la subsanación.

El legislador, sin embargo, fue sensible a la realidad de dos problemas familiares en la práctica administrativa: de una parte, la frecuencia de notificaciones deficientes que, sin embargo, no legitiman necesariamente una ulterior alegación de sorpresa por el interesado o de pérdida de su derecho de defensa; de otra parte, la no menor frecuencia de notificaciones fallidas cuando no abiertamente rehusadas por su destinatario. Y, para afrontar esos dos problemas, la Ley 4/1999 ha introducido algunos retoques en los que no hay ciertamente una rigurosa correspondencia entre el propósito con que se hacen y las fórmulas técnicas en que la pretendida solución se materializa. En efecto, el artículo 58 incorpora un nuevo apartado 4 a cuyo tenor, “a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que

contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado”. La regulación de este intento y su acreditación dan lugar a una modificación del artículo 59 (relativo a la “práctica de la notificación”) en cuya virtud, cuando nadie pudiera hacerse cargo de la notificación en el domicilio del notificado “se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes”. Subsiste en sus términos el apartado 3 del propio artículo 59 relativo al rechazo de la notificación, así como la prescripción legal de que “se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento”.

El legislador, según la nueva versión del artículo 58, ha detectado con precisión el problema de las notificaciones defectuosas -defecto imputable a la Administración- y de las notificaciones correctamente intentadas y, sin embargo, fallidas –por comportamiento imputable al notificado o a su entorno-. Pero, detectados los problemas, las dudas que existían en cuanto a la eficacia de esas notificaciones y la eventual necesidad de practicarlas por edictos (art. 59.4) subsisten en sus propios términos o hasta parecen solventarse a favor del administrado -incluso en el caso de negarse a recibir la notificación-.

El nuevo apartado 4 del artículo 58 declara la suficiencia de la notificación -aun defectuosa- y del intento de notificación debidamente acreditado -que, según el artículo 58 permite proseguir el procedimiento-. Pero esa suficiencia lo es sólo a los efectos de entender cumplida la obligación de notificar en plazo, por lo que no lo es a los demás efectos, es decir para ser plenamente válida y eficaz, sin tacha posible.

Parece como si el legislador hubiera querido vedar la oponibilidad a la Administración de la inexistencia de notificación en forma y plazo, pero no hubiera considerado pertinente enfrentarse sin reservas y con decisión a la necesidad de dar una solución legal concluyente que asegure la plena eficacia de la notificación, sobre

todo frente a las conductas de los destinatarios que despliegan todo tipo de “habilidades” menores -por llamarlas de alguna manera- para no quedar formalmente situados en la posición de quien ha sido debidamente notificado.

Es posible que las cautelas del legislador tengan sobrada justificación ante el riesgo de que alguien fuera sorprendido en su buena fe por la atribución de eficacia a una notificación no recibida. La sensibilidad ante ese riesgo -por singulares que sean los perfiles del caso- no es objetable en el terreno de los principios, aunque pueda justificar la decepción nacida de que no se hayan arbitrado soluciones válidas, convincentes y sin contraindicación. El esfuerzo de imaginación requerido no era tan grande para arbitrar soluciones satisfactorias y no quedarse en las alicortas novedades introducidas, en materia de notificaciones, por la Ley 4/1999.

6. Obligación de comunicar a las Comunidades Europeas.

El artículo 10 de la Ley 30/1992, en su versión originaria, estableció un plazo de quince días para que la Administración que, en virtud de una obligación derivada de los Tratados de las Comunidades Europeas o de los actos de sus Instituciones, deba comunicar a éstas disposiciones de carácter general, resoluciones, proyectos de disposiciones o cualquier otra información las remita al órgano competente de la Administración General del Estado para realizar la comunicación a las Instituciones europeas.

El precepto era -y sigue siendo- reflejo de la doctrina del Tribunal Constitucional que, en su Sentencia 172/1992, de 29 de octubre, señaló que la transmisión de la información a un órgano de la Comunidad Europea (en una materia de competencia autonómica) corresponde al Estado, pues es éste, como Estado miembro de la Comunidad y obligado por las directivas comunitarias, quien ha de relacionarse con sus Instituciones para hacerles llegar la información. Añade la citada Sentencia que

al Estado corresponde, no sólo la relación directa con la Comisión, sino también “aunar las diversas informaciones que reciba de los restantes entes autonómicos para facilitar a la Comisión como un todo y no separadamente la información por ella solicitada”.

La Ley 4/1999 ha dividido el artículo 10 en dos apartados, de modo consecuente con la distinción que introduce según se trate de comunicar “disposiciones de carácter general o resoluciones” o de comunicar “los proyectos de disposiciones o cualquier otra información”. Además, la nueva Ley precisa los instrumentos normativos comunitarios de los que puede derivar la obligación de comunicar mencionando, junto a los Tratados de las Comunidades Europeas y los actos de sus Instituciones, el Tratado de la Unión Europea.

Por lo que respecta a las disposiciones de carácter general y a las resoluciones, el nuevo artículo 10 sustituye la exigencia de que la remisión a la Administración General del Estado se haga en el plazo de quince días por la previsión de que, en ausencia de plazo específico para cumplir esa obligación -plazo específico que, de existir, deberá ser respetado-, la remisión se efectuará en el de quince días.

De otra parte y también en el supuesto de ausencia de plazo específico, la remisión de proyectos de disposiciones o cualquier otra información “deberá hacerse en tiempo útil a los efectos del cumplimiento de esa obligación”. Esta última formulación, nada usual en nuestro ordenamiento, acusa vaguedad e imprecisión; no tanta, sin embargo, como la previsión que figuraba en el anteproyecto y según la cual la remisión debía hacerse “en el momento procedimental adecuado”, pues esta exigencia carecía de virtualidad jurídica especificadora, por cuanto la remisión dentro del plazo establecido de quince días suponía, también y desde luego, hacerla “en el momento procedimental adecuado”.

Quizá pueda sorprender que, en trance de subrayar las innovaciones introducidas por

la Ley 4/1999 en el régimen jurídico de los actos administrativos y de las disposiciones generales, se haya incluido esta referencia a la modificación del artículo 10. Sin embargo, en tanto recoge un requerimiento que afecta a las disposiciones y actos administrativos ya expedidos o en fase de elaboración, constituye, sin duda alguna, un elemento configurador del régimen jurídico propio a que están sujetas determinadas disposiciones y resoluciones, elemento incorporado a la Ley española como reflejo de una exigencia impuesta por el Derecho Comunitario Europeo y que debe ser tenido en cuenta con esmero por las Administraciones actuantes.

7. Invalidez de actos.

La Ley 4/1999 modifica únicamente el párrafo a) del apartado 1 del artículo 62 estableciendo que son nulos de pleno derecho los actos “que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”, sustituyendo así la configuración de la causa de nulidad que, en la versión originaria de la Ley 30/1992, estaba referida a los actos que “lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”.

Bajo la vigencia de la Ley de 1958 y a impulsos de la honda mutación normativa que supuso la Constitución de 1978, la doctrina y el propio Consejo de Estado habían dado entrada a esta causa de invalidez radical -en los mismos términos o en otros próximos entre sí-, a partir de la consideración de que la evolución del ordenamiento jurídico había roto ya el carácter taxativo y cerrado de las causas de nulidad de pleno derecho -carácter que el legislador quiso atribuir al elenco del artículo 47 de la Ley de 1958-; en particular, la fuerza normativa de la Constitución obligaba -por lo demás con evidencia lógica y jurídica- a reconocer la invalidez de los actos que vulneraran los derechos fundamentales y las libertades públicas.

La configuración de la causa de nulidad de que se trata, tal como quedó en la Ley 30/1992, se tornó pronto polémica, especialmente en lo que concierne a su constricción “al contenido esencial de los derechos y libertades”, a la vista de que la doctrina del Tribunal Constitucional destaca que ese contenido esencial es un límite infranqueable para el legislador, conforme al artículo 53 de la Constitución. Y, si notoria es la mejora que, respecto del texto de 1992, supone la eliminación de la citada referencia al contenido esencial de los derechos y libertades, no lo es menos la mejora de la Ley respecto del anteproyecto dictaminado por el Consejo de Estado y que se refería a los actos que “impidan o menoscaben el legítimo ejercicio de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”.

La Ley -como antes el proyecto de Ley del Gobierno- acoge el sentido de la observación del Consejo de Estado que consideró preferible mantener el concepto de “lesión” (ya consolidado por el Tribunal Constitucional y que integra tanto el impedimento como el menoscabo del derecho o de la libertad) y que, prescindiendo de la exigencia explícita de que el ejercicio sea legítimo (exigencia potencialmente perturbadora y sin efectos reales), enlazara directamente la acción verbal “lesionen” con los “derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional” (es decir, los reconocidos en el artículo 14 y en la Sección primera -“de los derechos fundamentales y de las libertades públicas”- del Capítulo segundo del Título I de la Constitución).

En relación con el régimen jurídico de los actos administrativos -en el aspecto concreto atinente a su invalidez- puede ser ilustrativa una reflexión, a la vista del párrafo g) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, que extiende la nulidad de pleno derecho a “cualquier otro (caso) que se establezca expresamente en una disposición de rango legal”. Hubiera sido útil abordar la cuestión derivada de la falta de rigor o de univocidad con que diversas normas del ordenamiento identifican los vicios de invalidez. No es insólito, por ejemplo, que se califiquen como “nulos” actos que palmariamente están incursos en causa de anulabilidad. Y, aunque “la disposición de rango legal” en que se incluye tal calificación no diga que son “nulos de pleno derecho”, se generan problemas de interpretación y aplicación que podrían haber sido evitados.

Con cierta frecuencia y algún descuido, las leyes utilizan el calificativo “nulo” como sinónimo de “inválido”, sin plantearse ni resolver la determinación del grado de invalidez, que quedaría a resultas de la calificación que procediera según el régimen jurídico general de los actos administrativos, es decir según la Ley 30/1992. De este modo, sólo se incluirían en el párrafo g) del artículo 62.1 los actos incursos, por expresa determinación legal, en “nulidad de pleno derecho”. Pero, ante la

heterogeneidad de supuestos y la diversidad de criterios, que pueden entrar en conflicto, hubiera sido bueno que el artículo 62 precisara la formulación del citado párrafo circunscribiéndolo a los que, *expressis verbis* y con toda propiedad, sean legalmente “actos nulos de pleno derecho”, en su sentido más preciso, vedando la posibilidad de acoger a los que, aun calificados como “nulos”, no adolecen en rigor sino de un vicio de anulabilidad.

Una Ley reciente -la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno- ofrece un ejemplo muy expresivo de lo que quiere decirse. Su artículo 23.4 dispone que “son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en un reglamento, aunque hayan sido dictadas por órganos de igual o superior jerarquía que el que lo haya aprobado”. No sería aceptable que, en esta nueva versión del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, se entienda configurado un supuesto de nulidad de pleno derecho cuando las resoluciones a que se refiere incurren sin duda en un vicio de anulabilidad por infracción del ordenamiento jurídico. Así se desprende de la naturaleza del vicio de ilegitimidad que describe la norma; y así resulta, de modo nítido, de su precedente en el artículo 30 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, formulado en términos prohibitivos y cuya vulneración determinaba la invalidez en grado de anulabilidad. Nada sugiere que el legislador quisiera cambiar el tipo y los efectos de la invalidez configurada, aunque otra cosa pudiera parecer a partir de la expresión legal “son nulas...”.

8. Revisión de oficio.

La importante modificación de la Ley 30/1992, llevada a cabo en 1999, afecta, entre otros aspectos, a la revisión de oficio tanto de actos administrativos como de disposiciones de carácter general.

No se trata ahora de glosar -teniendo en cuenta la naturaleza de esta Memoria- las innovaciones introducidas en la nueva redacción dada a los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999. Sin embargo, a pesar del corto lapso de tiempo transcurrido en su aplicación práctica, han podido ya constatarse algunos problemas o cuestiones que por su relevancia conviene destacar.

8.1. La supresión de la potestad administrativa de revisar de oficio los actos anulables.

La Ley 4/1999 ha suprimido la potestad administrativa de revisar de oficio actos anulables (los cualificados porque "infrinjan gravemente normas de rango legal o reglamentario"), lo que ha supuesto un importante cambio en el sistema de revisión de oficio vigente sin solución de continuidad desde la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

Sin valorar ahora la opción legislativa tomada -pues únicamente podrá hacerse tal valoración con el soporte de una mayor experiencia en la aplicación de la reforma-, cabe anticipar ya que, tras la entrada en vigor de la Ley 4/1999, se ha percibido cierta tendencia de las Administraciones a interpretar de manera menos estricta -aparentemente más expansiva- los supuestos de nulidad de pleno derecho recogidos en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, con la finalidad de insertar en ellos algunos vicios de grave y manifiesta invalidez (aunque en puridad los actos viciados parezcan anulables más que nulos) y ejercitar respecto de ellos la potestad de revisar los actos nulos que subsiste en el artículo 102 del citado texto legal.

El intento de suplir la inexistencia de la vía administrativa de revisión de oficio de actos anulables mediante una interpretación expansiva de los supuestos de nulidad recogidos en el artículo 62.1 ha de ser contenido sin demora -y así lo ha advertido el Consejo de Estado en diversos dictámenes-, para que no se produzca

una desviación del espíritu que inspira la modificación introducida por la Ley 4/1999.

En efecto, es doctrina asentada que los vicios de nulidad constituyen la excepción dentro de la teoría de la invalidez de los actos administrativos. Ello implica, entre otras cosas, que los supuestos de nulidad taxativamente establecidos en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 (o que puedan estar previstos expresamente en otras normas de rango legal) deben ser entendidos en sus propios y rigurosos términos. La regla general –dentro de la citada teoría de la invalidez- es precisamente la de la anulabilidad, que comprende (dejando a un lado los vicios de nulidad absoluta y las denominadas “irregularidades no invalidantes” o “vicios inoperantes”) cualquier infracción del ordenamiento jurídico.

El riesgo de desbordar los perfiles de la nulidad de pleno derecho se manifiesta con particular intensidad en el supuesto previsto en el artículo 62.1, párrafo f), de la Ley 30/1992, en cuanto establece que son nulos de pleno derecho “los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”. Es cierto que la formulación legal no delimita con nitidez los contornos del supuesto y quizá esa sea precisamente la razón de que en él se busque el más asequible acomodo de algunos casos que, antes de la reforma operada por la Ley 4/1999, lo tenían de modo natural y seguro en la revisión de oficio de actos anulables cualificados.

La proclividad en tal sentido detectada, con ser comprensible su recto propósito (retirar del mundo jurídico un acto contrario a Derecho) y la economía que implica (evita tener que acudir al largo proceso que la vía de lesividad implica), ha de ser firmemente reprimida en tanto constituya -y sólo entonces- una desnaturalización del sistema querido por el legislador, con erosión del principio de seguridad jurídica recogido en la Constitución (art. 9.3).

Conviene por ello recordar -por referencia explícita al artículo. 62.1.f)- que este motivo de nulidad viene siendo interpretado estrictamente por el Consejo de Estado -incluso en la versión de alguna minoría ocasionalmente discrepante-, pues, como se ha resaltado en diversos dictámenes, tal supuesto de nulidad tiene significado y alcance propios en contraste -y sin superposición ni suplantación- con los supuestos de anulabilidad (del art. 63 de la misma Ley 30/1992).

El criterio debe recordarse con énfasis en este momento, no ya porque la desaparición de la vía de la revisión de oficio de actos anulables haya alterado el sentido del artículo 62.1 párrafo f), sino justamente por todo lo contrario, es decir, para que no experimente la presión consiguiente a la circunstancia de que en la legislación vigente la admisibilidad de que la Administración revise, por sí y de oficio, sus propios actos ha quedado constreñida a los actos nulos de pleno derecho.

El nuevo esquema contenido en la Ley 30/1992 (tras la reforma operada por la Ley 4/1999) implica, en definitiva, que todos los supuestos que antes tenían cabida en la revisión administrativa de oficio de actos anulables (art. 103.1 de la Ley 30/1992 según su versión originaria) solo puedan ahora dar lugar a la revisión jurisdiccional, previa declaración de lesividad (evitando que se fuerce la vía revisora del art. 102).

Es cierto que la citada vía jurisdiccional constituye, por muchas razones, un instrumento sensiblemente menos ágil que la revisión administrativa de oficio, pues implica que la Administración deba impugnar su propio acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa con la finalidad de obtener una sentencia que declare que el acto es contrario a Derecho. El coste y riesgos que ello implica puede producir un cierto desánimo en la Administración (especialmente cuando se trata de Administraciones pequeñas y con escasos recursos), lo que quizá

propicie excusar la declaración de lesividad y facilitar, en consecuencia, la consolidación de un acto viciado de anulabilidad.

Ha de llamarse la atención, sin embargo, sobre el hecho de que tal forma de actuar no se atendería a las exigencias de la actuación de una Administración Pública que, en términos del artículo 103 de la Constitución, debe servir con objetividad los intereses generales. Ello conduce a proclamar la necesidad de que la Administración no se aquiete al menos ante actos palmariamente ilegales (aunque no lleguen a ser nulos de pleno derecho).

Como se dijo anteriormente, sólo tras una experiencia práctica dilatada podrá valorarse el acierto o desacierto en la supresión de la revisión de oficio de actos anulables. Pero lo que sí debe afirmarse ahora es que no se corresponde con el interés público, ni con las funciones que las Administraciones tienen asignadas, permitir de hecho la consolidación en el mundo jurídico de actos claramente ilegales por dejadez en la utilización de un procedimiento (la vía de lesividad) que, por dilatado que se presente en su tramitación completa, constituye la vía que el ordenamiento jurídico ha puesto en manos de la Administración, no sólo para que pueda ser utilizada, sino para que así lo haga, al menos en casos de grave vulneración de la legalidad.

Podría decirse que tan reprobable es el exceso como el defecto: ni es admisible subsumir los casos en los supuestos de nulidad de pleno derecho recogidos en el artículo 62.1, forzándolos con la finalidad de habilitar la vía administrativa de la revisión de oficio, ni tampoco lo es adoptar una actitud pasiva o renuente en la utilización de la vía (la lesividad) prevista por el legislador para invalidar el acto ilegítimo no incurso en vicio de nulidad (o cuando, aun concurriendo aparentemente tal vicio de nulidad, la Administración opta por la vía de la lesividad).

8.2. *El incumplimiento del Derecho comunitario y la revisión de oficio de actos administrativos.*

La pertenencia de España a la Unión Europea implica un cúmulo importante de obligaciones y compromisos, a los que -como los demás miembros de la Unión- debe atender de manera leal y efectiva, única forma de progresar con autenticidad en la construcción europea. Los compromisos asumidos afectan a multitud de ámbitos, siendo innecesario resaltar la importancia de la “cesión de soberanía” producida en favor de las instancias comunitarias.

La integración en la CE no sólo ha supuesto una verdadera revolución en las fuentes del Derecho, sino que también afecta -y es lo que ahora quiere resaltarse- a ámbitos que no son estrictamente normativos. La imposición desde Europa de la adopción de determinados acuerdos o actos administrativos por parte de las autoridades nacionales exige -si se quiere ser fieles a los aludidos compromisos asumidos- arbitrar instrumentos jurídicos internos adecuados a tal fin.

Pues bien, se ha suscitado ya en diversas ocasiones -y el Consejo de Estado ha tenido conocimiento a través de su labor consultiva- el problema derivado del cumplimiento de una Decisión comunitaria, en cuanto ordenaba, por ejemplo, invalidar o dejar sin efecto actos administrativos internos (no sólo emanados de la Administración del Estado) por los que se concedían ayudas a empresas de determinados sectores.

Si se parte de la base de que las Decisiones son obligatorias en todos sus elementos para todos sus destinatarios (art. 249 del Tratado CE), cuando tales Decisiones imponen al Reino de España la obligación de revocar determinadas ayudas concedidas a través de actos administrativos singulares habrá necesariamente que cumplirlas. El cumplimiento, desde un punto de vista interno, lo ha de llevar a cabo la Administración Pública competente, sin que en ningún

caso quepa oponer, con eficacia exonerante, la eventual ausencia de instrumentos internos idóneos para su efectividad.

El ordenamiento jurídico español, sin embargo, no facilita -ni, en ocasiones, permite- la actuación que demanda la correcta satisfacción del requerimiento comunitario, lo que ya fue advertido precisamente por el Consejo de Estado al dictaminar el anteproyecto de la que finalmente ha sido la Ley 4/1999. Puede intuirse, incluso, que las carencias son mayores tras la modificación operada por la Ley 4/1999, en particular como consecuencia de la proscripción de la revisión de oficio, en vía administrativa, de actos anulables.

Con esta innovación y en los términos ya expuestos, las Administraciones Públicas únicamente podrán utilizar la vía administrativa de la revisión de oficio en aquellos casos en que sus actos estén incursos en un vicio de nulidad de pleno derecho de los expresamente tipificados como tales en norma de rango legal, para lo que en principio carecerán de plazo alguno. En los demás casos y previa declaración de lesividad, la Administración concernida habrá de impugnar su propio acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa, vía que únicamente podrá utilizarse cuando la mencionada declaración de lesividad se haga dentro de los cuatro años siguientes al momento en que se dictó el acto administrativo en cuestión.

Pues bien, la infracción del Derecho comunitario (y, por tanto también, el incumplimiento de una Decisión comunitaria) no constituye de suyo, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico interno, un supuesto de nulidad de pleno derecho. El acto administrativo interno que infrinja el Derecho comunitario podrá efectivamente adolecer de un vicio de nulidad de los previstos en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 (o en otras normas de rango legal), pero no será nulo de pleno derecho por la sola circunstancia de infringir el Derecho comunitario, de la misma manera que ni tan siquiera un acto administrativo es nulo de pleno derecho por el

sólo hecho de infringir la propia Constitución. Ello implica, en definitiva, que el acto administrativo interno que infrinja el Derecho comunitario (salvo que concurra algún supuesto de nulidad tipificado como tal) no podrá ser retirado del mundo jurídico a través de la vía de la revisión de oficio de actos nulos recogida en el artículo 102 de la Ley 30/1992.

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 implica 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), ha 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 quedará 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 - que no se producirá con rigor hasta que se obtenga sentencia judicial firme y favorable- difícilmente se compadece con las obligaciones que al Estado incumben por su pertenencia a la Unión Europea. Además, existe también el límite temporal de cuatro años desde que se dictó el acto para poder declararlo lesivo, lo que significa que, superado dicho plazo, se carecerá de instrumento jurídico alguno para alcanzar el fin impuesto por la Decisión.

Esta situación justifica que el Consejo de Estado reitera la necesidad de introducir una previsión legal sobre la revisión de oficio de los actos en este concreto ámbito, a fin de facilitar el cumplimiento interno de las Decisiones comunitarias, pues en otro caso -y en los términos que se han destacado- su cumplimiento podría devenir imposible o, cuando menos, técnicamente complicado.

No se propone con ello introducir un nuevo supuesto de nulidad en el listado del artículo 62.1 de la Ley 30/1992 que se refiera a la infracción del Derecho comunitario en general, pues ello desbordaría notoriamente el calado real de problema y, por tanto, de la solución pertinente. Si se tiene en cuenta el ya considerable número de normas internas con origen -directo o indirecto- en el Derecho comunitario (normalmente como consecuencia de la mecánica de la incorporación al ordenamiento jurídico interno del contenido de Directivas) y se añaden a ellas las normas comunitarias de directa aplicación en cada uno de los Estados miembros, la introducción de un nuevo supuesto de nulidad referido a cualquier infracción del Derecho comunitario implicaría una improcedente orientación que perturbaría, al menos de hecho, la teoría misma sobre la invalidez de los actos administrativos.

Parece que la cuestión podría solventarse, en buena parte, reconociendo a las Administraciones Públicas en el artículo 102 de la Ley 30/1992 la posibilidad de utilizar la técnica de la revisión de oficio cuando la invalidación del acto venga impuesta por una Decisión comunitaria. La regulación debería contenerse en un párrafo aparte dentro del artículo 102, con el fin de mostrar su singularidad respecto de la revisión de oficio en general de los actos administrativos nulos.

8.3 La revisión de oficio de disposiciones administrativas.

El Consejo de Estado ha adquirido una amplia experiencia en los asuntos relativos a la revisión de oficio tanto de actos como de disposiciones

administrativas. No en vano han venido siendo de carácter preceptivo (además de vinculante u obstativo, según los casos) sus dictámenes en dicho ámbito.

Ello le ha permitido observar que la utilización de la denominada “acción de nulidad” supone en muchos casos una fisura en el sistema de recursos y una inquietante relatividad de la firmeza de las resoluciones, que se concilian difícilmente con el principio de seguridad jurídica, pues en principio la Administración carece de plazo para iniciar, por sí misma o a instancia de un particular, el procedimiento revisor.

Sin someter ahora a juicio crítico esa llamada “acción de nulidad” y, en particular, la inexistencia de plazo para ejercerla (pues, en definitiva, el abuso que eventualmente pueda producirse deberá solventarse a través de los instrumentos que correspondan dentro del marco jurídico vigente), lo cierto es que su eventual reconocimiento en relación con las disposiciones administrativas tendría si cabe una mayor transcendencia, debido a la generalidad que caracteriza a las normas jurídicas.

Pues bien, las modificaciones introducidas en este aspecto por la Ley 4/1999 tienen transcendencia desde una doble perspectiva que parece conveniente resaltar en la Memoria del Consejo de Estado correspondiente al año en que aquella Ley ha entrado en vigor:

- En primer lugar, el artículo 102.2, según su redacción vigente, disipa las razonables dudas que surgieron –a tenor de la versión originaria del artículo 102 de la Ley 30/1992- sobre la admisibilidad de la revisión de oficio en relación con normas jurídicas. Ahora se incluye en un apartado distinto tal posibilidad, a la vez que correctamente ya se conecta la revisión de oficio de normas con el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, precepto precisamente referido a la nulidad de disposiciones administrativas.

- En segundo término, no ha sido casualidad que la revisión de oficio de disposiciones administrativas se haya incluido en un apartado propio dentro del artículo 102 de la Ley 30/1992. Es fácil observar que con ello se ha pretendido poner de manifiesto sus peculiaridades respecto de la revisión de oficio de actos administrativos, en concreto por lo que se refiere al ejercicio de la “acción de nulidad”.

En efecto, debe resaltarse que en el artículo 102.2 no se prevé -frente a lo que acontece en el artículo 102.1- que el procedimiento revisor de disposiciones administrativas pueda iniciarse “a solicitud del interesado”, con lo que, como se dice, se ha pretendido excluir la existencia de la “acción de nulidad”, propósito y decisión coherentes con la exclusión del recurso administrativo directo contra las disposiciones de carácter general (art. 107.3 de la Ley 30/1992). Los administrados podrán impugnar los actos que se produzcan en aplicación de una disposición de carácter general con fundamento en que ésta no es conforme a Derecho (es decir, a través del denominado recurso indirecto, que hoy puede interponerse ante el órgano que dictó la disposición conforme al art. 107.3 de la Ley 30/1992). Pero lo que no cabrá ya a partir de la entrada en vigor de la Ley 4/1999 es ejercitar una acción (como es la “acción de nulidad” en relación con disposiciones administrativas) inexistente como tal en el ordenamiento jurídico.

La eventual utilización de una supuesta “acción de nulidad” frente a disposiciones administrativas deberá llevar a la Administración a inadmitir la solicitud en tal sentido formulada, no ya por la vía del artículo 102.3 de la Ley 30/1992, sino porque, en los términos expuestos, se estaría ejercitando una acción inexistente, por lo que no se habría de entrar en el fondo del asunto (salvo que la Administración ejerciera su propia iniciativa revisora).

9. Recurso extraordinario de revisión (la circunstancia segunda del artículo 118.1 de la Ley 30/1992).

9.1. Carácter del recurso.

Es fácil observar que el recurso extraordinario de revisión está siendo utilizado con reiteración como una vía para evitar acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Especialmente en asuntos de escasa cuantía económica, el recurso de revisión se está convirtiendo en el último reducto utilizado por el interesado para intentar que, en vía administrativa, se reconsidere por la Administración la cuestión suscitada.

Esta utilización no acorde con el carácter extraordinario de los recursos de revisión provoca que en un alto porcentaje sean desestimados, al carecer de la necesaria conexión con alguno de los motivos que permiten su interposición.

Ante esta incuestionable realidad y dado el riesgo de que llegue a desnaturalizarse este recurso, se estima conveniente destacar que su tramitación y resolución debe hacerse partiendo de las siguientes premisas:

a) El recurso de revisión tiene carácter extraordinario, lo que implica que sólo pueda interponerse por alguna de las causas taxativamente establecidas en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992. Debe evitarse, por ello, que, en trance de resolverse un recurso de revisión, se planteen de nuevo, con plenitud, las cuestiones de fondo que hubieran podido conocerse sin limitación a través de los recursos ordinarios procedentes.

Como ha señalado este Consejo de Estado con reiteración, no cabe manipular el recurso de revisión utilizándolo como un instrumento para reabrir plazos fenecidos o para replantear cuestiones que carecen de la necesaria conexión con alguna de las cuatro circunstancias recogidas en el artículo 118.1 de la Ley 30/1992 y que

permiten la interposición del citado recurso.

b) Cuando el recurso de revisión no se fundamente en alguna de las mencionadas circunstancias, el artículo 119.1 de la Ley 30/1992 (según redacción dada por la Ley 4/1999) permite a la Administración, como ha quedado expuesto más arriba, que pueda acordar motivadamente su inadmisión a trámite.

No obstante, conviene precisar -aunque pudiera parecer reiterativo- que, para dictar este acuerdo de inadmisión, no bastará con que se omita la cita expresa -en el recurso de revisión- de alguno de los motivos legales, sino que será preciso -atendiendo al carácter antiformalista que rige el ámbito administrativo- que del recurso no quepa desprender razonablemente la necesaria conexión entre su fundamentación y alguno de los motivos previstos en el artículo 118.1.

No se tratará en estos casos de valorar, en trance de admitir o no a trámite el recurso, el acierto o desacierto de su fundamentación, sino que únicamente habrá que constatar si el recurso se fundamenta (aunque no se cite expresamente) en alguna de las causas de revisión, de manera que, si no fuera así, podrá inadmitirse el recurso.

c) Además, teniendo en cuenta que el objetivo real en muchos de los recursos desborda los límites de una cognición ceñida a constatar la posible concurrencia de alguna de las causas del artículo 118.1, es preciso que la Administración se circunscriba en estos casos, al menos con carácter general, a examinar el asunto exclusivamente desde la perspectiva de la procedencia o no del recurso de revisión.

De esta manera, deberá evitarse introducir argumentos "a mayor abundamiento" sobre el fondo, puesto que, aun cuando en ocasiones tales argumentos puedan ser ilustrativos para mostrar la justicia de la resolución, en la mayoría de los casos serán disfuncionales, en cuanto desconectados de lo que constituye el objeto preciso del recurso de revisión. Todo ello sin perjuicio, obviamente, de los pronunciamientos

que proceda formular en el caso de que se estimara el recurso de revisión.

9.2. Circunstancia segunda del artículo 118.1 de la Ley 30/1992.

La práctica totalidad de los recursos de revisión se fundamenta en alguna de las dos primeras circunstancias del artículo 118.1. La segunda de ellas ha sufrido importantes cambios hasta su redacción actual dada por la Ley 4/1999, de modificación parcial de la Ley 30/1992. Para percibir bien el alcance de esa circunstancia segunda del vigente artículo 118.1 parece oportuno recordar, aunque sea someramente, la evolución seguida en su configuración legal como motivo de revisión.

En efecto, el antecedente del citado motivo se encuentra en el artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, precepto en el que se exigía -para poder interponer el recurso de revisión con fundamento en este motivo- "que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución o de imposible aportación entonces al expediente".

Partiendo de la aceptada interpretación estricta que debe seguirse en este ámbito, el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado habían venido entendiendo, con algunas excepciones, que el recurso de revisión en estos casos únicamente podía fundamentarse en documentos que fueran de fecha anterior al acto administrativo impugnado. Esta conclusión encontraba apoyo en el hecho de que los documentos debieran -en términos del artículo 127 citado- ser "ignorados al dictarse la resolución" o "de imposible aportación entonces al expediente". Ello implicaba -y así se interpretó- que los documentos debían existir cuando se dictó el acto recurrido en revisión.

Posteriormente, la Ley 30/1992, en su versión originaria, dio una nueva redacción a este motivo de revisión (art. 118.1.2^a), con la finalidad de permitir una mayor

operatividad del recurso, de forma que pudieran atenderse mejor los requerimientos de justicia material, aun sin abdicar del exigente rigor formal. Por ello, en la nueva redacción dada al precepto, se admitió que los documentos aportados pudieran ser de fecha posterior al acto impugnado en revisión, a la vez que se daba una redacción más permisiva al precepto al admitir que los documentos "aparecieran" o "se aportaran".

Esta redacción originaria del artículo 118.1.2ª dio lugar -y así pudo constatarlo el Consejo de Estado- a que en ocasiones se "fabricara" el documento *ad hoc*, precisamente con la finalidad directa de servir de fundamento al recurso de revisión.

De aquí que, en la nueva redacción dada al precepto por la Ley 4/1999, se haya tratado de ajustar el motivo de revisión, no requiriendo que los documentos deban ser de fecha anterior al acto impugnado (pues se mantiene explícitamente la posibilidad de que se trate de documentos posteriores), sino exigiendo -para fundamentar el recurso de revisión- que "aparezcan" los documentos. Se excluye de esta manera la expresión "o se aporten" que se contenía en la versión originaria del artículo 118.1.2ª.

Como resaltó este Consejo de Estado en su dictamen 5.356/97, de 22 de enero de 1998, emitido al informar el entonces anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 30/1992 (que posteriormente sería la Ley 4/1999), con la nueva redacción dada al artículo 118.1.2ª parecía querer evitarse que el interesado pudiera a su voluntad aportar documentos al expediente (incluso ya conocidos) una vez dictada la resolución.

La desaparición de la referencia a la "aportación" de los documentos hace recaer el momento esencial en la aparición de los documentos, sin que interfiera el de la aportación, lo que viene a subrayar también el necesario desconocimiento previo de los mismos.

En otras palabras, que "aparezcan" documentos debe entenderse en el sentido de que el interesado no pudo aportarlos en su momento por desconocer su existencia (o incluso cuando se acredite que fue imposible su aportación entonces), pero excluye aquellos otros supuestos en los que el recurrente en revisión aporta un documento cuya existencia razonablemente conocía y que pudo aportar antes de dictarse el acto recurrido en revisión. Congruentemente, tampoco podrán tener cabida en este motivo de revisión aquellos casos en los que el interesado, conocedor de los hechos que pretenden acreditarse, procura y obtiene la documentación de tales hechos, a su conveniencia y para su aportación junto con el recurso de revisión, pues no se trataría con rigor de la "aparición" de un documento, sino de la "creación" del mismo con la aludida finalidad.

IV. ADMINISTRACION INSTITUCIONAL.

1. La adaptación de los Organismos públicos a la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

En varios dictámenes de los últimos años, especialmente de 1999, el Consejo de Estado ha examinado la adecuación a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de los proyectos de normas reguladoras de diversos Organismos públicos.

Antes de la LOFAGE las distintas clases de Entidades instrumentales del Estado resultaban de los artículos 4.1.a) y b), 6.1.b) y 6.5 de la Ley General Presupuestaria. En la mayoría de los casos el marco normativo legal propio abarcaba principalmente los aspectos presupuestarios.

Como declara la Exposición de Motivos de la LOFAGE, ésta se refiere a los Organismos autónomos y entes públicos de contenido económico, “en un esfuerzo de simplificación de la normativa reguladora de la Administración General del Estado“, y responde a la inaplazable necesidad de “racionalizar y actualizar la normativa dedicada a la tradicionalmente denominada Administración institucional del Estado”. Para ello, regula en su Título III los Organismos públicos, distinguiendo entre dos modelos básicos: los Organismos autónomos y las entidades públicas empresariales; los primeros sometidos plenamente al Derecho público en cuanto realizan actividades fundamentalmente administrativas y las segundas regidas en general por el Derecho privado en cuanto realizan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica, si bien les resulta aplicable el Derecho público en relación con el

ejercicio de potestades públicas y con determinados extremos de su funcionamiento. La regulación actual pretende superar el particularismo de la situación anterior mediante unas reglas que unifiquen el régimen jurídico y homogeneicen el perfil de estos Organismos.

Dicha Ley procede, por ello, a la derogación de la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 y de los artículos 4 y 6, apartados 1.b) y 5, del texto refundido de la Ley General Presupuestaria. La LOFAGE exceptúa de su inmediata aplicación a varios Organismos y entidades (disposiciones adicionales novena y décima), prevé la adaptación de los Organismos ya existentes a dicha regulación y distingue según que su régimen jurídico esté contenido en normas de rango legal o en normas de carácter reglamentario.

La creación de los Organismos públicos ha de hacerse por Ley (art. 61 LOFAGE) debiendo determinarse en dicho instrumento normativo el tipo de Organismo público que se crea, sus fines generales, el Ministerio u Organismo de adscripción y, en su caso, los recursos económicos, las peculiaridades de su régimen de personal, patrimonial y de contratación. El anteproyecto de Ley de creación del Organismo que se presente al Gobierno deberá acompañarse de una propuesta de norma estatutaria y del plan inicial de actuación del Organismo.

También ha de realizarse mediante Ley la modificación o la refundición de los Organismos públicos cuando suponga la alteración de sus fines generales, del tipo de Organismo público o de las peculiaridades relativas a los recursos económicos, al régimen de personal, de contratación, patrimonial y fiscal (art. 63 LOFAGE).

Asimismo requiere norma con rango de ley la extinción y liquidación de los Organismos públicos (art. 64 LOFAGE), salvo cuando proceda su extinción por el transcurso del tiempo de existencia señalado en la Ley de creación, cuando la

totalidad de sus fines y objetivos sean asumidos por los servicios de la Administración General del Estado o por las Comunidades Autónomas y cuando sus fines hayan sido totalmente cumplidos, de forma que no se justifique la pervivencia del Organismo, casos en que podrán decidirse mediante Real Decreto.

Tales llamadas a la Ley facilitan y permiten la existencia de Organismos con regímenes singulares respecto del establecido en la LOFAGE, ya que una norma del mismo rango puede alterar sus disposiciones como se observa en la propia LOFAGE y en las excepciones contenidas en algunas de sus disposiciones adicionales. Las leyes de creación, modificación, refundición o adaptación pueden establecer un régimen jurídico propio para cada ente, distinto del establecido en la LOFAGE e, incluso, deslegalizar determinadas de sus peculiaridades, remitiéndolas al Estatuto.

La aprobación de los estatutos de los Organismos públicos ha de hacerse por Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del titular del Ministerio de adscripción y a propuesta conjunta de los Ministros de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda (art. 62.3 LOFAGE).

Las modificaciones o refundiciones que no requieran Ley por no encontrarse en los supuestos anteriores se llevarán a cabo, aunque supongan modificación de la Ley de creación, por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministros de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda y a iniciativa del Ministro o Ministros de adscripción o, en todo caso, con su acuerdo (art. 63 LOFAGE). Si la modificación afecta a la organización se llevará a cabo por Real Decreto a iniciativa del Ministro de adscripción y a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas.

La extinción de los Organismos públicos se acordará por Real Decreto a propuesta conjunta de los Ministros de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda

y a iniciativa del Ministro de adscripción o, en todo caso, de acuerdo con el mismo en los casos antes señalados que no requieren Ley.

Por último, cabe señalar que el plan inicial de actuación del Organismo público será aprobado por el titular del Departamento ministerial del que dependa y deberá contar con el previo informe favorable de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda (art. 62.2 de la LOFAGE). La refundición de Organismos públicos deberá acompañarse también de un plan de actuación del Organismo (art. 63.4 LOFAGE). Su contenido está regulado en el Real Decreto 1162/1999, de 2 de julio, cuyo proyecto fue objeto del dictamen del Consejo de Estado 761/99. Como destacaba el referido dictamen, dicha disposición establece un marco homogéneo para el inicio de actividad de todos los Organismos públicos, exigiéndose la precisión de una serie de aspectos que pondrán de manifiesto su carácter instrumental al servicio de unos determinados fines y justificarán que su creación obedece a razones incontestables de eficacia y eficiencia en la realización de la actividad de gestión o ejecución que se les encomiende. También a través del plan se acreditará la suficiencia de recursos para alcanzar los objetivos que se establezcan y la ausencia de duplicidad funcional con otras estructuras organizativas.

Asimismo, la LOFAGE contiene diversas normas acerca de la adaptación de los Organismos públicos existentes a sus previsiones, proceso que debía haber concluido en el plazo máximo de dos años a partir de la entrada en vigor de aquella Ley. La adaptación ha de llevarse a cabo mediante Ley cuando la norma de adecuación incorpore peculiaridades del régimen general de cada tipo de Organismo en materia de personal, contratación y régimen fiscal. No hará falta Ley, según la disposición transitoria tercera de la LOFAGE, cuando se trate de la adecuación de los Organismos autónomos existentes al tipo de Organismo autónomo previsto en la Ley o de los entes incluidos en la letra b) del apartado 1 del artículo 6 de la Ley General Presupuestaria al tipo de entidad pública

empresarial; en tales casos, la adecuación se llevará a efecto por Real Decreto a propuesta conjunta de los Ministros de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, de acuerdo con los Ministros de que dependen las entidades afectadas.

La propia LOFAGE se ha pronunciado acerca de su incidencia en la calificación de algún Organismo público ya existente (distinta del reconocimiento de su régimen propio y la aplicación de la LOFAGE con carácter supletorio, como sucede con sus disposiciones adicionales novena y décima).

Por otra parte, algunas Leyes posteriores, en particular Leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social de “acompañamiento” a las de Presupuestos Generales del Estado, han servido para desarrollar las llamadas a la Ley contenidas en la LOFAGE. Se han utilizado como Leyes de creación de los Organismos públicos, respetando el contenido que señala el artículo 61 de la LOFAGE, al menos en lo relativo al tipo de Organismo, sus fines y el Ministerio de adscripción, conteniendo casi siempre previsiones patrimoniales y de financiación específicas.

Aunque la adaptación inmediata a la LOFAGE de muchos Organismos se haya realizado así por Ley (y cabe recordar especialmente las Leyes 66/1997 y 50/1998), parece claro que las normas reglamentarias que regulan los Organismos públicos requerirán, a su vez, una adaptación a sus términos o una concreción de los mismos, sin perjuicio de sus peculiaridades respecto del régimen general contenido en la LOFAGE -que son ciertamente muchas y vienen a reducir la aspiración de uniformidad propugnada por dicha Ley-.

Si se tiene en cuenta que el artículo 62.3 de la LOFAGE prescribe que los estatutos deban ser aprobados y publicados con carácter previo a la entrada en funcionamiento efectivo del Organismo público correspondiente, parece necesario que los estatutos de los Organismos ya existentes deban acomodarse a la nueva regulación de los Organismos públicos contenida en el ordenamiento jurídico. La

adaptación a la LOFAGE hecha por Ley requiere ser complementada con la adecuación a ambas Leyes (la LOFAGE y la de adaptación) de las normas estatutarias. Esta labor debe acometerse por el Gobierno de modo sistemático respecto de todos los Organismos públicos cuya regulación de orden reglamentario lo requiera, siguiendo el procedimiento establecido en la LOFAGE: Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del titular del Ministerio de adscripción, a propuesta conjunta de los Ministros de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda y tomando en consideración los límites a la potestad reglamentaria contenidos en la LOFAGE (que requieren una norma con rango formal de ley para abordar determinados aspectos -peculiaridades de su régimen de personal, de contratación, recursos económicos, patrimonial y fiscal-) y la predeterminación del contenido que habrán de tener los estatutos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 62 de la LOFAGE.

2. Criterios para la adecuación de los estatutos de los Organismos públicos a la LOFAGE.

El Consejo de Estado, en cuanto debe ser consultado respecto de los reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones (art. 22.3 Ley Orgánica 3/1980), ha tenido ocasión de examinar diversos proyectos de estatutos y de modificaciones de normas reguladoras de Organismos públicos y ha advertido ya, en su momento, sobre la necesidad de acometer con diligencia el proceso de adaptación a la LOFAGE.

A la vista de los dictámenes emitidos por el Consejo de Estado tras la entrada en vigor de la LOFAGE acerca de los proyectos de normas relativas a los Organismos públicos, cabe formular diversas sugerencias a fin de sistematizar y homogeneizar los proyectos de estatutos de los citados Organismos.

Como se ha indicado anteriormente, la LOFAGE parte de la existencia de una Ley de creación y de un Estatuto inicial (cuya propuesta debe acompañar al anteproyecto de Ley) que deben ser aprobados y publicados con carácter previo a la entrada en funcionamiento efectivo del Organismo público correspondiente. Cabe identificar, pues, un bloque normativo centrado medularmente por una Ley (la de creación en la que podrán figurar los extremos a que se refiere el artículo 61 de la LOFAGE y, en su caso, las de modificación o refundición o de adaptación) y su correspondiente Estatuto, que haga visible externamente su concepción global y fije su régimen jurídico. El contenido necesario del Estatuto figura en el artículo 62 de la citada Ley.

Conviene que todos los extremos enunciados en dicho artículo 62 sean desarrollados en el Estatuto, de modo que no se deje para un Reglamento parcial la regulación de una materia determinada aun singularmente diferenciable. El acotamiento de un ámbito normativo como contenido de los estatutos (art. 62.1 LOFAGE) responde a la finalidad de que dicha regulación tenga un cierto grado de cohesión y homogeneidad, permita el funcionamiento efectivo del Organismo y esté sujeta a un mismo procedimiento de aprobación (art. 62.3 LOFAGE).

En cuanto a la estructura del Estatuto, parece conveniente que se divida en capítulos que versen sobre las materias enunciadas en el artículo 62 de la LOFAGE. La división sistemática podría ser: “Disposiciones Generales”, “Funciones”, “Organos”, “Régimen económico”, “Régimen patrimonial” y “Régimen de personal”.

Respecto del contenido de los estatutos cabe destacar la cuestión relativa a la aplicabilidad a ciertas entidades públicas empresariales del artículo 1.3. a) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, a cuyo tenor:

“Deberán asimismo ajustar su actividad contractual a la presente Ley los Organismos autónomos en todo caso y las restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, siempre que en aquéllas se den los siguientes requisitos:

- a) Que hayan sido creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.

- b) Que se trate de Entidades cuya actividad esté mayoritariamente financiada por las Administraciones Públicas u otras entidades de derecho público, o bien cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estas últimas, o cuyos órganos de administración, dirección o vigilancia estén compuestos por miembros más de la mitad de los cuales sean nombrados por las Administraciones Públicas y otras entidades de derecho público”.

Sin prejuzgar la oportunidad o no de aplicar la legislación administrativa de contratos a determinadas operaciones de los Organismos públicos, el Consejo de Estado debe recordar la necesidad de respetar íntegramente el texto de la LOFAGE, de modo que no haya más flexibilidad en el régimen de contratación que la que pueda derivar de la propia legislación administrativa de contratos pues, en otro caso, la excepción no podría ser introducida por Real Decreto sino que tendría que serlo por norma con rango de ley.

3. La competencia administrativa para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por la actuación de los Organismos públicos.

A propósito de diversas consultas requeridas al Consejo de Estado en los últimos años se han podido percibir ciertas dudas y planteamientos dispares en cuanto a la determinación de la competencia para resolver las reclamaciones por daños

imputables a las personificaciones instrumentales integrantes de la llamada “Administración institucional”. Tales dificultades se han suscitado particularmente con motivo de las innovaciones normativas acaecidas en el sistema de responsabilidad patrimonial extracontractual de las Administraciones Públicas a partir de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en combinación con ulteriores disposiciones.

Bajo la vigencia de la legislación anterior a la Ley mencionada el criterio que se abrió paso respecto de esta cuestión fue construido desde una interpretación lógica e integradora de diversos preceptos confluyentes. El artículo 40.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 sólo establecía al respecto que “la reclamación de indemnización se dirigirá al Ministro respectivo, o al Consejo de Ministros si una Ley especial así lo dispone”. No obstante, como quiera que el ámbito de aplicación de la citada Ley era exclusivamente la Administración del Estado en los términos definidos por su artículo 1, se impuso una interpretación y aplicación constrictiva del citado artículo 40.3 al ámbito de la Administración estatal. Y, dada la correspondencia germinal del artículo 40 LRJAE con el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa (no acotado a la Administración del Estado), se aplicó con naturalidad a la nueva institución de la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas lo dispuesto en el Capítulo II del Título IV del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, cuyo artículo 134.4 disponía que, “cuando la responsabilidad se exigiera a una Corporación local o Entidad institucional, serán sus propios órganos quienes tramiten, informen y resuelvan la reclamación”.

Así, con base en los preceptos mencionados y al socaire de la expansión del concepto de “Administración responsable”, el Consejo de Estado sostuvo que las propias entidades integrantes de la denominada Administración institucional eran,

en principio, competentes para tramitar y resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial basadas en la actuación de sus órganos y personal. Conforme a tal doctrina, dichas entidades habían de tramitar y resolver las reclamaciones patrimoniales fundadas en la actuaciones a ellas imputables, exigiéndose a tal efecto que gozasen de una particular autonomía de gestión y fijándose, como criterio determinante del órgano competente para resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial, la individualización del servicio público “causante”, en cada caso, del daño en que se amparara la pretensión indemnizatoria.

Precisamente en atención a la naturaleza propia del servicio público actuante el Consejo de Estado perfiló una diferenciación de supuestos en función de que la actividad dañosa tuviera su origen en el ejercicio de inequívocas potestades administrativas o que por el contrario no lo comportara. Por ello, se estimó en determinados casos que no era razonable sostener la competencia de los órganos de la “Administración institucional” para resolver las reclamaciones indemnizatorias por daños derivados de su actuación cuando ésta estuviera cualificada por el ejercicio de las más genuinas potestades públicas. En tal sentido, respecto de la responsabilidad de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el dictamen 1.118/94 dijo -a propósito del carácter preceptivo y no potestativo de la intervención del Consejo de Estado- que “parece, en efecto, poco fundada y en exceso forzada la interpretación según la cual, a falta de precepto expreso con rango suficiente, habría que considerar que la posible lesión, en casos como el presente, no se produce en virtud de actuación de la Administración del Estado, a pesar de que la Agencia es ‘estatal’ y actúa ‘en nombre y por cuenta del Estado’ (art. 103.1 y 2 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre)”, subrayando “el carácter intrínsecamente estatal de la potestad tributaria”. Si el dictamen citado recayó sobre un expediente que contenía una propuesta de resolución a dictar por el Presidente de la Agencia y que partía de la aplicación por razones de derecho transitorio del artículo 134 del Reglamento de Expropiación Forzosa, el Consejo

de Estado reiteró la misma doctrina en el dictamen 2.151/94/1.124/94/1.116/94, aunque en este expediente -iniciado ya bajo la vigencia de la Ley 30/1992- la propuesta de resolución y el informe del Servicio Jurídico del Estado consideraban que la Agencia era competente para tramitar el expediente y el Ministro para resolverlo (el criterio ha sido cambiado por el art. 52 de la Ley 5/1999 que, como después se explicará, atribuye a la AEAT la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de sus servicios).

El panorama normativo descrito ha experimentado una reconfiguración a partir de diversos factores nuevos. El artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que “los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resolverán por el Ministro respectivo, el Consejo de Ministros si una Ley así lo dispone o por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades que integran la Administración Local. Cuando su norma de creación así lo determine, la reclamación se resolverá por los órganos a los que corresponda de las Entidades de Derecho Público a que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley”. De otro lado, el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dictado en ejecución y desarrollo de las prescripciones de la Ley 30/1992 en la citada materia, deroga expresamente el Capítulo II del Título IV del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

Como ha observado el dictamen 1.017/99, “un modo fácil y aparentemente incontrovertible de entender el precepto transcrito lleva derechamente y sin disquisiciones ni distinciones a considerar que ‘las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas’ y que ‘tendrán la consideración de Administraciones Públicas’, conforme al artículo 2.2 de la Ley 30/1992, resuelven las reclamaciones que se formulan por responsabilidad patrimonial a ellas imputable

únicamente ‘cuando su norma de creación así lo determine’, configurando una regla especial frente a la regla general de que la competencia para resolver corresponde al Ministro del Departamento a que dichas Entidades estén adscritas”.

Sin embargo, también en el dictamen citado, el Consejo de Estado advierte que tal posición, “que pudiera tacharse de simple y literal, no es en sí misma correcta ni los resultados a que lleva son conformes con el buen sentido”.

En efecto, una interpretación atenta a los mismos términos en que la Ley 30/1992 delimita su ámbito de aplicación no puede dejar de considerar que el artículo 2.2, después de afirmar que “las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública”, dispone que “estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación”.

Es decir, que las Entidades de Derecho Público “sólo” se incluyen en el ámbito de aplicación de la Ley “cuando ejerzan potestades administrativas”, quedando excluidas de él en todas aquellas actuaciones en las que no pongan en acción las potestades administrativas que tienen conferidas legalmente. Y, si dichas Entidades no están incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1992 “cuando no ejerzan potestades administrativas”, resulta palmario que les es inaplicable toda la Ley y, por tanto, también los artículos 142 y 144 (en su versión originaria y en la dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero). Así pues, la atribución indiferenciada y sin más de la competencia para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por daños derivados de la actuación de las Entidades Públicas al Ministro de cuyo Departamento dependan o al que estén vinculadas con base en una aplicación del artículo 142.2 directa y autónoma -que ignora el

matiz relevante procedente de su interpretación contextual con el artículo 2.2 *in fine* de la misma Ley- es incorrecta y tan rechazable en el fondo como aplicar algún precepto de una Ley a sujetos que están inicial y genéricamente excluidos de esa Ley.

Considera el Consejo de Estado que la tesis expuesta, que reconoce a los órganos propios de las Entidades de Derecho Público adscritas a cualquiera de las Administraciones Públicas la competencia para resolver las reclamaciones por responsabilidad imputable a dichas Entidades –salvo cuando el efecto lesivo se siga del ejercicio de potestades administrativas-, es también la conclusión más razonable y coherente con la concepción a que responden su creación y funcionamiento, su personalidad jurídica, su patrimonio propio independiente y su plena capacidad de obrar.

Con categorías y ámbito de aplicación dispares respecto de los previstos en el artículo 2.2 de la Ley 30/1992, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), ha venido a incidir sobre la materia al establecer una regulación sustantiva nueva -en su Título III- sobre los Organismos públicos creados bajo la dependencia o vinculación de la Administración General del Estado. Esta última distingue -y elimina, salvo las excepciones previstas en las disposiciones adicionales, el *tertium genus* que representan las entidades de Derecho público que ejercen potestades no administrativas- entre Organismos autónomos y entidades públicas empresariales. Los primeros se rigen sin fisuras por el Derecho administrativo *ex* artículo 45. Por su parte, las segundas “se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria” (art. 53.2). Y aún especifica el artículo 54.1 de la LOFAGE que “las potestades administrativas atribuidas a las entidades públicas empresariales sólo pueden ser

ejercidas por aquellos órganos de éstas a los que en los estatutos se les asigne expresamente esta facultad”.

Teniendo en cuenta que la “atribución expresa” de potestades aparece legalmente constreñida a las competencias para el ejercicio de potestades administrativas, resulta lógica la tesis que se viene sosteniendo en cuanto a la competencia de las entidades públicas empresariales -respecto de las que primariamente se plantearía la cuestión, ya que los Organismos autónomos no ejercen otro tipo de potestades- para resolver las reclamaciones de responsabilidad extracontractual por daños imputables a su actuación ajena a las potestades administrativas. Es decir, la ausencia de una atribución expresa de tal competencia -que, como se ha subrayado, no entraña desobediencia de la estricta obligación legal- no empece a su reconocimiento, que se puede extraer implícitamente de las previsiones estatutarias que asignan la concreta potestad material no administrativa -de cuyo ejercicio podría derivar como corolario la responsabilidad extracontractual- y de la propia afirmación de la autonomía de gestión de la entidad.

Abstracción hecha de las razones y razonamientos que sustentan el criterio esbozado, hay que reconocer que éste responde a una interpretación elaborada conceptualmente y que, a su vez, demanda para su aplicación concreta una ponderación valorativa y clarificadora de la naturaleza de las potestades actuadas en cada caso por las entidades públicas. Esta circunstancia puede, ciertamente, no casar bien con las exigencias de la seguridad jurídica ni con la regla de buena técnica de organización administrativa consistente en la atribución expresa y específica de las potestades y competencias.

Precisamente por ello, no se deberían dejar de considerar y aprovechar oportunamente las posibilidades de determinación que en este marco ofrece la LOFAGE, especialmente a través del proceso -aún no culminado pese a la prescripción temporal contenida en la Ley- de adaptación de los Organismos

autónomos y las demás entidades de Derecho público a sus previsiones, ordenado en la ya citada disposición transitoria tercera.

Una vez más pueden percibirse asimetrías terminológicas entre la Ley 30/1992 (cuyo art. 2.2 *in fine* alude a “lo que dispongan sus normas de creación”) y la LOFAGE, que, en la disposición transitoria tercera (referida a Organismos autónomos y a las demás entidades de derecho público existentes), requiere para su adaptación normas con rango de ley o directamente una ley, según los casos, y que en los artículos 53 y 54 se basa en la atribución de potestades en los estatutos a las entidades públicas empresariales (potestades ciertamente, “administrativas”, pero con criterio extrapolable desde un punto de vista lógico a las demás).

A este respecto puede resultar ilustradora la distribución precisa de contenidos normativos que lleva a cabo el Capítulo IV del Título III de la LOFAGE. El artículo 61 prescribe que la creación de Organismos públicos, en cualquiera de sus dos clases, se efectuará por Ley y asimismo prevé el contenido mínimo de tal Ley de creación, la cual habrá de determinar necesariamente el tipo de Organismo público que se crea, con indicación de sus fines generales, así como el Ministerio u Organismo de adscripción, y eventualmente los recursos económicos, las peculiaridades de su régimen de personal, de contratación, patrimonial, fiscal y cualesquiera otras que, por su naturaleza, exijan norma con rango de ley (exigencia de ley que reitera a los mismos fines, pero con relación a la modificación y refundición de Organismos públicos, el art. 63). No agota la Ley de creación, así pues, la regulación de todos los extremos que requieren determinación para la operatividad de los Organismos públicos sino que encuentra su desarrollo consecuente en los correspondientes estatutos. Precisamente en lo que hace al tema objeto de análisis, el artículo 62.1.b) dispone que los estatutos de los Organismos autónomos regularán “las funciones y competencias del Organismo con indicación de las potestades administrativas generales que éste puede ejercitar y la distribución de las competencias entre los

órganos de dirección...”.

Dado que Ley de creación y Estatuto son una suerte de bloque normativo básico del Organismo público, cabría entender razonablemente que dicho conjunto encaja en el concepto empleado por la Ley 30/1992 de “normas de creación” (obsérvese que no dice “Ley” de creación) de las Entidades a que se refiere el artículo 2.2. Por ello, y siempre que la adaptación no incida sobre materias reservadas a la Ley -como no lo hace la atribución de funciones y competencias en el ejercicio de potestades administrativas y no administrativas-, bastaría con asignar la competencia de resolver las reclamaciones de responsabilidad extracontractual por actuación de estas últimas al órgano directivo correspondiente en sede del propio Estatuto del Organismo público.

Un criterio diferente se ha aplicado en cambio recientemente respecto de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, entidad que mantiene sus perfiles específicos en virtud de la disposición adicional novena de la LOFAGE, quizás precisamente por la reconocida singularidad de su régimen jurídico y la trascendencia de sus repercusiones. Respecto de ella la previsión ha venido de mano del artículo 52 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que ha introducido unas modificaciones en el artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, por el que se crea la Agencia Estatal de Administración Tributaria, añadiendo un párrafo al apartado dos.4 (“Corresponde a la Agencia la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, derivados de reclamaciones por los daños causados a los particulares como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de sus servicios”), y adicionando un punto e) al apartado tres.2 (“La resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, derivados de reclamaciones contra actos de la Agencia”).

Cuestión sujeta a una reflexión aparte y en otro plano sería la atinente a la eventual

repercusión que pudiera tener la unificación de fueros y, especialmente, del Derecho sustantivo aplicable a las reclamaciones de responsabilidad “de derecho privado” (en realidad, por actuaciones en relaciones de derecho privado) operada por el artículo 144 de la Ley 30/1992, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999. Ha entendido no obstante el Consejo de Estado que la determinación del orden jurisdiccional competente es neutra respecto de la cuestión ahora planteada y relativa únicamente a la identificación del titular de la competencia administrativa para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por los efectos lesivos derivados de la actuación de potestades no administrativas por los Organismos públicos.

Sin perjuicio de insistir en la conveniencia de que la cuestión reciba una solución expresa para cada caso en sede oportuna, no resulta estéril la argumentación desarrollada por cuanto suministra un criterio orientador para la aplicación de la legislación vigente hasta tanto se verifique en todos los casos la adecuación de las Entidades de referencia al sistema de la LOFAGE.

V. RESPONSABILIDAD CIVIL SUBSIDIARIA DERIVADA DE DELITO.

1. El sistema de responsabilidad de la Administración.

Se puede apreciar, en el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, una decidida orientación hacia la unificación entre la responsabilidad administrativa y la responsabilidad de derecho privado. Unificación, en primer lugar, de procedimiento, conforme al artículo 144 de la Ley 30/1992 que remite la exigencia de la responsabilidad de derecho privado a “lo previsto en los artículos 142 y 143” de la propia Ley. Unificación, en segundo término, en cuanto a la jurisdicción competente, plasmada en el artículo 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de acuerdo con el cual dicho orden jurisdiccional conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas “cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social” (en concordancia con la versión hoy vigente del art. 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Unificación, en fin, en cuanto al régimen jurídico aplicable, tal y como ha quedado ahora recogido en la redacción dada al artículo 144 de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999, que remite la exigencia de responsabilidad de derecho privado a “lo previsto en los artículos 139 y siguientes de esta Ley”, sin limitar la remisión a los artículos 142 y 143, como hacía antes.

Ahora bien, queda al margen de la triple unificación a que se ha hecho referencia la responsabilidad civil derivada de delito, que puede ser declarada con carácter subsidiario, respecto de la Administración, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 121 del Código Penal.

En efecto, falta la unidad de régimen jurídico, puesto que, frente al régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración regulado en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, cuando de responsabilidad civil derivada de delito se trata resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 121 del Código Penal. No hay tampoco unidad de jurisdicción, puesto que podrá ser declarada la responsabilidad de la Administración por el orden jurisdiccional penal. En fin, otro tanto cabe decir en cuanto al procedimiento aplicable: si, por una parte, parece claro que la responsabilidad subsidiaria en cuestión puede ser declarada por el orden jurisdiccional penal, sin que se haya acudido previamente a la vía administrativa, se ha polemizado, por otra, sobre la necesidad de esa reclamación previa en aquellos casos en que los tribunales penales no se han pronunciado sobre la responsabilidad de la Administración (por ejemplo, por haberse producido una reserva de acciones de acuerdo con lo previsto en el art. 112 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), habiendo ejercitado posteriormente el perjudicado por el delito una acción civil para obtener la declaración de responsabilidad civil subsidiaria de la propia Administración.

Cuanto ha quedado apuntado ha dado lugar a que en algunas ocasiones se hayan planteado dudas en la tramitación de reclamaciones formuladas ante la Administración; en concreto, en relación con solicitudes formuladas como reclamaciones previas a la vía judicial civil, en las que se pretendía una declaración de la responsabilidad subsidiaria de la Administración. En algunos de tales casos, el escrito inicial ha sido “recalificado” como una reclamación de responsabilidad administrativa formulada al amparo de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 (los problemas de esa “recalificación” han sido abordados ya más arriba, en términos generales).

Ciertamente, puede resultar procedente una recalificación del escrito inicial del reclamante cuando se aprecia un error en su pretensión inicial dirigida, en

realidad, a lograr una declaración de la responsabilidad directa de la Administración. Pero hay casos en los que el interesado pretendía precisamente lo que pedía: una declaración de responsabilidad civil derivada de delito en la vía jurisdiccional civil; y, dado que podía resultar condenada -subsidiariamente- la Administración, acudía primero a la vía administrativa para evitar que se le opusiera, en sede judicial, la excepción dilatoria contemplada en el ordinal séptimo del artículo 533 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881. Y ha acontecido, a veces, que, quizá como consecuencia de la unificación del sistema de responsabilidad a que se ha hecho referencia, la Administración ha “recalificado” el escrito, tramitándolo como una reclamación de responsabilidad administrativa directa (incluso desestimándola después por no concurrir los requisitos que, para la declaración de tal responsabilidad, se recogen en el Título X de la Ley 30/1992).

El Consejo de Estado ha llamado la atención, en estos últimos casos, sobre la diferencia entre una “recalificación”, cuyo efecto útil consiste, simplemente, en que se siga el cauce procedimental adecuado, y una mutación de la pretensión del reclamante, en la que, incluso sobre la base de unos fundamentos distintos de los alegados por el interesado, se resuelve una pretensión que no es la que fue formulada por aquél.

2. Los distintos planos normativos.

2.1. La responsabilidad civil subsidiaria del Estado y demás entes públicos.

a) El Código Penal de 1973

Antes de la entrada en vigor del Código Penal aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, la norma aplicada para establecer la

responsabilidad civil subsidiaria de la Administración derivada de los delitos y faltas cometidos por los funcionarios públicos era el artículo 22 del Código Penal de 1973. El párrafo primero del citado artículo extendía la responsabilidad civil subsidiaria a “las personas, entidades, organismos y empresas dedicadas a cualquier género de industria, por los delitos o faltas en que hubiesen incurrido sus empleados o dependientes en el desempeño de sus obligaciones o servicio”.

Aunque el artículo no fuera muy preciso en relación con la responsabilidad civil de las Administraciones públicas, la jurisprudencia había subsanado esa falta de precisión mediante una interpretación que, progresivamente, fue tiñendo la responsabilidad subsidiaria del artículo 22 de cierto “objetivismo”, sin llegar a considerarla enteramente objetiva. Esa interpretación tuvo como una de sus finalidades -según se ha reconocido expresamente en algún caso- dar seguridad a los perjudicados por la infracción penal.

Así, si en un principio se acude a los conceptos de *culpa in eligendo* o *culpa in vigilando*, después se van matizando y se sitúa el fundamento más sólido de la responsabilidad en el riesgo -según el aforismo *cuius commoda, eius incommoda*-

Con la entrada en vigor de la Ley 30/1992, se llegó a cuestionar la vigencia del artículo 22 del Código Penal, siendo confirmada tal vigencia por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, que lo continuó aplicando “por estimar que la Ley 30/1992 no empece la declaración de responsabilidad civil subsidiaria derivada de un hecho delictivo en el procedimiento penal” (STS de 30 de enero de 1996) -una interpretación extensiva es aquí posible, al tratarse de una norma civil pese a su ubicación en el Código Penal-.

b) El Código Penal de 1995

El artículo 121 del Código Penal aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, recoge expresamente la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración Pública por los “daños causados por los penalmente responsables de los delitos dolosos o culposos, cuando éstos sean autoridad, agentes y contratados de la misma o funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos o funciones siempre que la lesión sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que les estuvieren confiados”.

Como puede apreciarse, en el nuevo texto se hace referencia a los delitos dolosos o culposos, con lo que quedaría excluida la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración cuando de faltas se tratara (a diferencia de lo que ocurría en el proyecto de Código Penal de 1992, en el que se hacía mención expresa de delitos y faltas); en cualquier caso, la restricción es inferior a la que se recogía en el proyecto de 1994, en el que quedaban eliminados incluso los delitos culposos. La omisión de toda referencia a las faltas se ha interpretado como un intento del legislador de evitar que se fuerce la responsabilidad penal para calificar un hecho como falta con la única finalidad de que sea declarada la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración; sin embargo, se añade a continuación, ello debería lograrse mediante mecanismos ágiles de indemnización estatal de los daños por funcionamiento de los servicios públicos que hagan innecesario acudir a la vía penal.

No obstante, la jurisprudencia no se ha atenido al tenor literal del precepto, llevando a cabo una interpretación del mismo orientada a admitir la responsabilidad civil subsidiaria de las Administraciones Públicas aun cuando el funcionario no hubiera cometido un delito sino una falta; línea jurisprudencial iniciada por la Sentencia de 11 de enero de 1997 y seguida más tarde por otras (Sentencias de 26 de septiembre y de 24 de octubre del mismo año).

El proyecto de Código Penal de 1992 configuraba un sistema de responsabilidad

directa de la Administración (del Estado y demás entes públicos) y establecía que la responsabilidad había de exigirse directamente de la Administración responsable por el procedimiento establecido en su legislación propia; expresamente se excluía un pronunciamiento de la sentencia penal acerca de la eventual responsabilidad de la Administración, que habría de exigirse directamente ante ésta y ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el vigente artículo 121 se mantiene el carácter subsidiario de la responsabilidad, pero sin perjuicio de la derivada del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, exigible conforme a las normas del procedimiento administrativo, con lo que deja al perjudicado la opción de exigir la responsabilidad de la Administración en el proceso penal -con carácter subsidiario- o bien en vía administrativa –con carácter directo-.

Por otra parte, se exige en el repetido artículo 121, para que proceda declarar la responsabilidad subsidiaria que en él se contempla, que los daños sean causados por personal al servicio de la Administración “en el ejercicio de sus cargos o funciones” y que la lesión “sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que les estuvieren confiados”; no se recogió finalmente la redacción del proyecto de 1994 que exigía que resultara probada la “relación directa y exclusiva” entre la conducta del responsable penal y el servicio público de que se trate.

Las posibles consecuencias de la dualidad de órdenes jurisdiccionales intervinientes vienen limitadas por el inciso final del párrafo primero del artículo 121: “sin que, en ningún caso, pueda darse duplicidad indemnizatoria”. Tal prevención frente a la duplicidad venía ya operando cuando en el orden contencioso administrativo se conocía de pretensiones reparatorias habiendo mediado el reconocimiento, en vía penal, de una indemnización al perjudicado. La indemnización reconocida en la vía penal se tomaba en consideración en el

orden contencioso administrativo para evitar un enriquecimiento injusto; también se tomaba en consideración la percepción de otras cantidades por el lesionado que derivaran del evento dañoso, con posiciones divergentes en la jurisprudencia en caso de cantidades percibidas de la Seguridad Social (véanse, en este sentido, las Sentencias de 2 de junio de 1994 y de 28 de noviembre de 1995).

2.2. Los distintos regímenes jurídicos.

Recogidas algunas líneas fundamentales de la responsabilidad civil derivada de delito que, con carácter subsidiario, puede declararse respecto de la Administración en la vía penal, conviene llamar la atención sobre los distintos planos normativos en los que se mueve la responsabilidad civil derivada del delito y subsidiaria de la Administración, de una parte, y la responsabilidad directa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, de otra. Por tratarse precisamente de dispares planos normativos, no hay identidad entre la cobertura prestada por una y otra regulación, si bien existirá, en buena lógica, una zona de intersección en la que se encontrarán los casos que puedan generar responsabilidad al amparo de uno y otro bloque normativo; es precisamente para tales casos para los que se establece el límite que excluye la duplicidad indemnizatoria.

Concurren, pues, dos regulaciones distintas: una, recogida en el artículo 121 del Código Penal; otra, en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992. Ello da lugar a diferencias en cuanto a la declaración y extensión de la responsabilidad de la Administración, algunas de cuyas manifestaciones ya han sido notadas por el Consejo de Estado en el desempeño de su labor consultiva.

La primera diferencia es, claro está, que, mientras la responsabilidad declarada en la vía penal tiene carácter subsidiario, la declarada en vía administrativa es de carácter directo. La cuestión merece un comentario, dado que el Consejo de

Estado ha tenido ocasión de informar acerca de alguna solicitud de que se declarase la responsabilidad civil de un funcionario, pidiéndose, al mismo tiempo, que, junto a ella, la Administración declarara su propia responsabilidad subsidiaria.

Dispone el artículo 146.1 de la Ley 30/1992, en la nueva redacción dada por la Ley 4/1999, que la responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas, así como la responsabilidad civil derivada de delito, se exigirán de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente. En su redacción originaria, la Ley 30/1992 remitía a su legislación específica la exigencia de responsabilidad civil y penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas. La versión actual, como ya señalara el Consejo de Estado en su dictamen 5.356/97, “evita las dudas que, en la redacción vigente (entonces), se han suscitado acerca de la interpretación de este artículo en conexión con el anterior”, aclarando el régimen instaurado por la Ley 30/1992, que dispone la responsabilidad directa -no la subsidiaria- de la Administración (art. 145.1).

En consecuencia, si la pretensión del reclamante es que se declare la responsabilidad civil derivada del delito de un funcionario, puede aquél dirigirse directamente contra éste, solicitando, al tiempo, la condena subsidiaria de la Administración del Estado, “de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente”. Y lo que se puede solicitar de la Administración, al amparo de la Ley 30/1992, es la declaración de su propia responsabilidad directa por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio (art. 145.1); después, la Administración, en su caso, exigirá de las autoridades o personal a su servicio, en vía de regreso, la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo o por culpa o negligencia graves, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 145.2 de la citada Ley.

Lo que no puede hacer la Administración, como ha señalado el Consejo de Estado (dictamen 3.644/97), es aceptar de antemano una eventual responsabilidad subsidiaria sin que la responsabilidad principal *ex delicto* se haya declarado en la vía procedente y con arreglo a su legislación específica.

Cuanto queda señalado bastaría, en principio, para rechazar las reclamaciones en las que se solicita que se declare la responsabilidad civil de un funcionario, pidiéndose, al mismo tiempo, que, junto a ella, la Administración declare su propia responsabilidad subsidiaria. Sin embargo, el Consejo de Estado ha acogido en alguna ocasión una interpretación favorable al interés de los reclamantes, considerando que, aunque mal formulada, la pretensión deducida era la referida a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, una responsabilidad, por tanto, que, en caso de existir, sería directa y no subsidiaria.

Otro punto especialmente relevante en el que se pueden apreciar diferencias entre unas y otras normas es el relativo a la prescripción. Se trata de una cuestión sobre la que se volverá más adelante, al tratar del ejercicio de las pertinentes acciones. Pero ha de quedar dicho ya que el plazo de prescripción, en el caso de la responsabilidad administrativa regulada en la Ley 30/1992, es el de un año, establecido con carácter general en el artículo 142.5 de la citada Ley, sin perjuicio de que el procedimiento quede suspendido cuando la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial. Conviene notar que, tras la Ley 4/1999, la necesidad de determinar los hechos en el orden penal ya no interrumpe necesariamente el plazo de prescripción para iniciar el procedimiento, sino que sólo suspende el ya iniciado.

Distinto es, en cambio, el plazo de prescripción de la responsabilidad civil derivada del delito o falta, puesto que “mientras está viva la acción penal está también viva la acción civil, con la finalidad reparadora de los daños y perjuicios

ocasionados por el delito” (STS de 21 de junio de 1985); responsabilidad civil, la derivada del delito, a la que no es aplicable el plazo de prescripción de un año establecido por el número 2 del artículo 1968 del Código Civil, y sí el de quince años que para la prescripción de las acciones personales que no tengan fijado plazo especial de prescripción señala el artículo 1964 del mismo cuerpo legal (STS de 7 de diciembre de 1989). Los plazos de prescripción no tienen que ser, claro está, necesariamente idénticos, debiendo dejar constancia ahora, únicamente, de la interesantísima cuestión relativa al plazo de prescripción de las acciones civiles derivadas de delito, según se ejerciten en la vía penal o se lleven por la vía civil.

No son, por tanto, iguales los plazos de prescripción establecidos, de una parte, para la exigencia de responsabilidad directa de la Administración por los daños derivados del funcionamiento de los servicios públicos, y, de otra, para la exigencia de la responsabilidad civil derivada del delito. No estando prescrita la acción para exigir la responsabilidad directa del responsable principal, no puede considerarse prescrita la acción para exigir la responsabilidad subsidiaria de la Administración.

3. La acción de responsabilidad.

3.1 Las distintas posibilidades del perjudicado.

A la vista de cuanto ha quedado señalado, quien ha resultado perjudicado por un delito -en los supuestos a que en estas páginas se hace referencia- tiene, en principio, dos posibilidades. Puede optar, en primer lugar, por dirigirse directamente a la Administración, solicitando que ésta declare la existencia de una responsabilidad directa, derivada del funcionamiento de los servicios públicos, con arreglo a las normas y procedimiento contenidos en los artículos 139 y

siguientes de la Ley 30/1992. Pero puede también optar por exigir la responsabilidad –civil derivada del delito- directa del responsable criminal y la declaración de responsabilidad subsidiaria de la Administración, por considerar que se da el supuesto contemplado en el artículo 121 del Código Penal. En este caso, la acción para exigir la responsabilidad civil derivada del delito puede ejercitarse, según autoriza el artículo 111 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, junto con la acción penal o bien separadamente (no se aborda ahora el problema muy específico de la cosa juzgada en relación con dos acciones distintas, como lo son la civil y la de responsabilidad administrativa).

3.2. Ejercicio de la acción de responsabilidad administrativa.

3.2.1. Compatibilidad con el ejercicio de la acción penal.

De acuerdo con el artículo 111 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las acciones que nacen de un delito o falta pueden ejercitarse conjunta o separadamente; pero, mientras estuviera pendiente la acción penal, no se ejercitará la civil con separación hasta que aquélla haya sido resuelta en sentencia firme. Por su parte, el artículo 114 de la misma Ley dispone que, promovido juicio criminal en averiguación de un delito o falta, no puede seguirse pleito sobre el mismo hecho, suspendiéndose, si lo hubiere, en el estado en que se hallare, hasta que recaiga sentencia firme en la causa criminal.

Tales disposiciones no impiden el ejercicio de la acción de responsabilidad administrativa mientras está pendiente la acción penal, porque la acción administrativa no nace del delito o falta -puesto que es independiente de su existencia-, lo que explica que pueda ser declarada la responsabilidad administrativa aunque no se haya producido -o, en su caso, declarado- una infracción criminal.

Esta compatibilidad quedó confirmada por la Ley 30/1992, al disponer, en su artículo 146.2, que la exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspende los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, “ni interrumpirá el plazo de prescripción para iniciarlos” -decía en su redacción inicial-, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial. De esta manera, negando la interrupción del plazo para su comienzo -y negando la suspensión del procedimiento administrativo-, se confirmaba que el artículo 111 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal no debía ser obstáculo para el ejercicio de la acción administrativa cuando aún no hubiera terminado la tramitación del proceso penal.

En esta línea, el Consejo de Estado ha entendido que la tramitación de procedimientos administrativos dirigidos a declarar, en su caso, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública no está impedida por la existencia de unas diligencias penales pendientes y abiertas. Así, se ha sostenido que lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal “impide el ejercicio de la acción civil nacida de delito o falta, pero no la que trae causa de la legislación administrativa propia y específica reguladora de la responsabilidad administrativa, pues no es éste un tipo de responsabilidad vinculada a la idea de dolo, culpa o negligencia, sino puramente objetiva” (dictamen 4.357/98, de 26 de noviembre de 1998).

3.2.2. El plazo para su ejercicio

Como ha quedado apuntado, en su redacción inicial el artículo 146.2 de la Ley 30/1992 disponía que la exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas “no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan ni interrumpirá el plazo de prescripción para iniciarlos, salvo que la determinación de los hechos en

el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial”.

Por lo tanto, el plazo para el ejercicio de la acción administrativa sería el de un año, establecido con carácter general en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992; pero dicho plazo quedaba interrumpido cuando la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal fuera necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial. Sin embargo, este último criterio distaba de ser claro en su aplicación práctica; en ocasiones, podía suceder que sólo se supiera si la determinación de los hechos era necesaria para la fijación de la responsabilidad una vez tramitado el proceso penal y producida, quizás, la prescripción de la acción administrativa. De ahí que el Consejo de Estado haya manejado el citado criterio con cierta flexibilidad, señalando que, “cuando se sigue procedimiento penal por los mismos hechos, ello suspende el plazo de prescripción de la acción de resarcimiento patrimonial frente a la Administración”, incluso aunque “la responsabilidad administrativa no hubiera estado en juego en ese proceso penal” (dictamen 3.644/97).

Tal flexibilidad, aunque pudiera aparentar una aproximación al régimen de la acción de responsabilidad civil derivada del delito, tenía su fundamento en el principio general favorable al ejercicio de la acción –que en distintos ámbitos ha afirmado el Consejo de Estado- y no derivaba de confusión alguna entre una y otra acción.

La Ley 4/1999 ha introducido una modificación en el artículo 146.2, suprimiendo el inciso “ni interrumpirá el plazo de prescripción para iniciarlos”. Se mantiene la regla de la suspensión del procedimiento administrativo ya iniciado cuando sea necesaria la determinación de los hechos en el orden penal, con lo que no se cuestiona la posibilidad de ejercicio separado de ambas acciones; sí se suprime, en cambio, la regla especial relativa a la interrupción del plazo de prescripción

cuando exista aquella necesidad, con lo que se subraya la independencia entre una y otra acción (administrativa y penal). Queda así más claro el distinto régimen de la prescripción de cada una de tales acciones.

En definitiva, el perjudicado por el delito podrá ejercitar la acción penal (junto con la civil derivada del delito, o reservándose ésta), la acción administrativa o ambas, pero deberá tener en cuenta que, siendo independiente la segunda de la primera, no se produce la interrupción del plazo para su ejercicio, sin perjuicio de que, si fuera necesaria la determinación de los hechos en la vía penal, la Administración suspenda la tramitación del procedimiento.

3.2.3. Compatibilidad de distintos pronunciamientos.

Afirmada la posibilidad de ejercicio de la acción administrativa con independencia de la acción civil derivada del delito (en el proceso penal o al margen del mismo), procede poner de manifiesto cómo la resolución que se produzca en la vía administrativa es compatible con la que recaiga en sede penal, sea cual sea el sentido de ésta, lo que es consecuencia de los distintos planos normativos en que se mueven una y otra responsabilidad. Ello sin perjuicio de que, dada la intersección que existe entre ambos regímenes, a la que ya se aludió (casos amparados por uno y otro régimen), deba siempre tomarse en consideración el límite que supone la exclusión de la duplicidad indemnizatoria.

a) Si el ejercicio de la acción administrativa se produce cuando aún no ha terminado el proceso penal iniciado por los mismos hechos que fundan la reclamación administrativa, debe analizarse, en primer lugar, si para la fijación de la responsabilidad patrimonial es necesaria la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal. Si así sucede, deberá procederse a la suspensión del procedimiento administrativo, por imperativo del artículo 146.2 de la Ley 30/1992, modificado por la Ley 4/1999, que mantiene, en este punto concreto, el

mismo régimen. Esta suspensión podría, en su caso, extenderse incluso a la fase de ejecución de la sentencia.

En caso de no ser necesaria la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal, puede tramitarse el procedimiento y declararse, en su caso, la responsabilidad patrimonial de la Administración. No constituye obstáculo para ello que no haya recaído aún un pronunciamiento en sede penal. Así, el Consejo de Estado se ha planteado en ocasiones la compatibilidad de la declaración de la responsabilidad de la Administración con los distintos contenidos posibles de la resolución que en su momento pudiera recaer en el proceso penal. Compatibilidad que, como se ha señalado, es consecuencia de la independencia de la acción administrativa respecto de la acción penal (aunque siempre con el límite que supone la exclusión de la duplicidad indemnizatoria).

Podría suceder, en primer lugar, que el proceso penal terminara con una condena del imputado -o de un tercero- al pago de las correspondientes indemnizaciones en concepto de responsabilidad civil -bien directamente, bien con carácter subsidiario- quedando exonerada la Administración. Ahora bien, el hecho de que la Administración fuera exonerada en la vía penal no implica necesariamente que deba quedar exonerada en vía administrativa, dada la independencia de ambas acciones. Cabe afirmar que la Administración podrá ejercer las acciones pertinentes contra los responsables a fin de obtener el resarcimiento de lo abonado, conforme a lo prevenido en el artículo 1.158 del Código civil; pero el perjudicado podría pretender ambas indemnizaciones: la del condenado en vía penal (sobre la base de lo dispuesto en el Código penal sobre responsabilidad civil derivada del delito) y la de la Administración (fundada en lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes, con independencia de la existencia de un ilícito penal). Frente a tal pretensión, debe recordarse y mantenerse el límite que impone el principio de indemnidad.

En efecto, la responsabilidad administrativa está basada en el principio de indemnidad y limitada por el mismo, por lo que se halla proscrita -como se ha reiterado-la duplicidad indemnizatoria que pudiera producirse en el supuesto de referencia (si un tercero -y no la Administración- fuera condenado como responsable civil por los daños derivados del delito), lo que podría lograrse de distintas formas. Ciertamente, podría suspenderse el procedimiento administrativo si se considerara necesaria la determinación de los hechos para la fijación de la responsabilidad patrimonial; pero también podría declararse la responsabilidad patrimonial de la Administración -si concurren los presupuestos determinantes de tal declaración- y por la cuantía que se estimara, condicionando el derecho a percibir una indemnización a la cesión del crédito -hasta la cuantía de la indemnización abonada por la Administración- que pudiera declararse en su momento en concepto de responsabilidad civil derivada del delito. En cualquier caso, debería hacerse una reserva por parte de la Administración encaminada a evitar que el perjudicado obtenga dos indemnizaciones por un mismo perjuicio en lo que excedieran de la evaluación de éste.

Esta admisión de una indemnización en vía administrativa pendiente el proceso penal (y aunque la Administración pueda resultar después exonerada en vía penal) supone una mejor protección del perjudicado, proporcionándole una cobertura de los daños sufridos sin necesidad de esperar a la terminación del proceso penal; nótese, además, que en caso de rechazarse esta posibilidad podría hacerse de peor condición al perjudicado por un delito que al perjudicado por una conducta que no merezca tal calificación, puesto que, no existiendo la calificación penal, el perjudicado sí puede acudir directamente a la vía administrativa solicitando ser indemnizado (otra cosa es que la Administración, a la vista de la conducta del tercero, estime que no le es imputable el daño; pero ello puede ocurrir independientemente de la calificación -según medie o no un ilícito penal- de la conducta del tercero).

Se produce por tanto, en este supuesto, una independencia de las acciones en cuanto a su ejercicio, si bien resulta necesario, al declarar la responsabilidad administrativa, adoptar algunas previsiones para evitar que se produzca una duplicidad indemnizatoria.

Pudiera suceder, en segundo lugar, que la Administración fuera declarada, en el proceso penal, responsable civil subsidiaria en virtud de lo dispuesto en el artículo 121 del Código Penal; declaración que debe entenderse, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo 121, “sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento normal o anormal” de los servicios públicos, exigible conforme a las normas del procedimiento administrativo.

En este segundo supuesto, el límite encaminado a evitar que se perciban dos indemnizaciones por una misma lesión viene establecido en el propio artículo 121 del Código Penal: “sin que en ningún caso pueda darse una duplicidad indemnizatoria”. De ahí la necesidad de tomar las medidas pertinentes, en el procedimiento administrativo, para evitar que se sobrepase ese límite; lo que puede hacerse poniendo en conocimiento de la autoridad judicial actuante, a través de la Abogacía del Estado, el reconocimiento y el abono de la indemnización correspondiente (dictamen 4.357/98).

En fin, es claro que la absolución del imputado y de la Administración no implica, por sí, una contradicción con la declaración de la responsabilidad de la Administración en vía administrativa, dado que esta declaración se puede producir con independencia de la existencia o inexistencia de una infracción penal. No obstante, sí habría margen para que se planteara algún problema en caso de que la determinación de los hechos en la vía penal afectara a los presupuestos fácticos determinantes de la declaración de la responsabilidad de la Administración en vía administrativa; de ahí la importancia de tener presente lo dispuesto en el artículo 146.2 de la Ley 30/1992 y de suspender la tramitación del

procedimiento administrativo si existen dudas en cuanto a los hechos de los que deriva la responsabilidad administrativa.

b) En caso de que la reclamación administrativa se formule cuando ya ha concluido el proceso penal, la solución que se adopte deberá tener en cuenta el pronunciamiento que previamente haya recaído en sede penal (a efectos de evitar el resarcimiento por unos daños ya indemnizados); declaración que podrá haber declarado la responsabilidad subsidiaria de la Administración, haber negado dicha responsabilidad o bien haber omitido cualquier pronunciamiento al respecto por haber existido una previa reserva de acciones por parte del perjudicado.

En principio, aunque no se haya declarado la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración, puede ser procedente una declaración de responsabilidad directa de la Administración; tal ocurriría, por ejemplo, en caso de que el perjuicio producido hubiera sido causado por el funcionamiento de los servicios públicos, pero la conducta del funcionario no mereciera reproche desde el punto de vista penal o el funcionario responsable no pudiera ser identificado. Al no ser la administrativa una responsabilidad derivada del delito, podría ser declarada ésta sin necesidad de que se hubiera declarado previamente la responsabilidad penal del funcionario.

Ahora bien, pudiera suceder que, absuelto el funcionario, hubiera resultado condenado un tercero y declarada su responsabilidad civil derivada del delito. En tales casos, si ello revelara la desconexión con el funcionamiento del servicio público, procedería la desestimación de la reclamación, por cuanto el perjuicio habría sido causado por aquel tercero y no sería imputable a la Administración.

Pudiera considerarse la hipótesis, sin embargo, de que el funcionamiento del servicio hubiera contribuido a producir o a agravar los daños, y que, en consecuencia, se detectara un título de imputación a la Administración. En tal

caso cabría reconocer una obligación administrativa de indemnizar, evitando desde luego una duplicidad indemnizatoria, de forma que la Administración sólo debería hacerse responsable de los daños estrictamente derivados del servicio y sólo en la medida en que no haya sido resarcido de ellos el perjudicado. Cabría pensar que, con ello, se erige a la Administración en una suerte de asegurador que responde ante la eventual insolvencia de quien, sin ser funcionario, sí fue condenado en vía penal; sin embargo, no sería correcta tal afirmación, puesto que la Administración sólo respondería de los daños en cuanto hubieran sido consecuencia del funcionamiento de los servicios -como ocurre, por lo demás, cuando no hay infracción penal- y no de la suma a la que hubiera sido condenado el responsable criminal.

Puede ocurrir, por el contrario, que en sede penal se haya declarado la responsabilidad subsidiaria de la Administración. Se plantea entonces la duda de si esa declaración en el proceso penal debe excluir la declaración de responsabilidad en sede administrativa. De acuerdo con el tenor del artículo 121, la responsabilidad subsidiaria del Estado y demás entes públicos que en el mismo se recoge debe entenderse “sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento normal o anormal” de los servicios públicos, “exigible conforme a las normas de procedimiento administrativo”, lo que permite al perjudicado solicitar la declaración de responsabilidad directa de la Administración, evitando las cargas inherentes al carácter subsidiario de la responsabilidad declarada en vía penal.

c) Tal y como quedó señalado, el perjudicado por un ilícito penal puede optar por exigir la responsabilidad civil derivada del delito directamente de quien es responsable penal del mismo, solicitando que, al tiempo, se declare la responsabilidad subsidiaria del Estado, si se considera que se dan los requisitos del artículo 121 del Código Penal.

De acuerdo con el artículo 111 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las acciones que nacen de un delito o falta podrán ejercitarse junta o separadamente; pero mientras estuviese pendiente la acción penal no se ejercitará la civil con separación hasta que aquélla haya sido resuelta en sentencia firme. Aparece así ya una primera diferencia del ejercicio de esta acción frente al ejercicio de la acción administrativa. La acción para exigir la responsabilidad civil derivada del delito, incluyendo la responsabilidad subsidiaria de la Administración, no puede ser simultánea al ejercicio de la acción penal, a menos que se ejerza conjuntamente con ésta.

Cabe, en cambio, que el perjudicado se reserve expresamente la acción civil para ejercitarla después de terminado el juicio criminal, si a ello hubiere lugar (art. 112 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

Como ya ha quedado dicho, la jurisprudencia ha considerado que la acción civil se mantiene viva mientras lo está la acción penal, y que el plazo para el ejercicio de la acción civil derivada del delito es, como regla general, el de quince años establecido en el artículo 1964 del Código civil para la prescripción de las acciones personales que no tengan fijado otro plazo especial.

Cuando el perjudicado por el delito o falta ejerza la acción civil derivada del delito de forma separada -solicitando la declaración de responsabilidad subsidiaria del Estado-, no será extraño que ya haya transcurrido el plazo que para el ejercicio de la acción administrativa establece el artículo 142.5 de la Ley 30/1992.

Así, ha podido suceder que, tras haberse reservado el perjudicado la acción civil para ejercitarla después de terminado el proceso penal y habiendo concluido éste, haya querido ejercer, en efecto, la acción civil. Para evitar que, en vía jurisdiccional, le fuera opuesta la excepción contemplada en el apartado séptimo

del artículo 533 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, todavía vigente, ha formulado una reclamación previa al ejercicio de la acción civil, solicitando la declaración de responsabilidad subsidiaria del Estado. El reclamante pretende, en estos casos, una declaración de responsabilidad civil derivada del delito; responsabilidad que persigue directamente del responsable penal y no de la Administración; responsabilidad fundada en las disposiciones del Código Penal y no en las de la Ley 30/1992, que, como se ha señalado, no son coincidentes.

Dicho lo anterior, hay que entender que no podrá ser declarada la responsabilidad subsidiaria de la Administración sin que previamente se haya declarado la responsabilidad directa del principal obligado a indemnizar los daños derivados del delito. No habiendo sido declarada la responsabilidad civil principal del responsable penal ni el derecho del reclamante a ser resarcido, y no habiéndose fijado la cuantía de la indemnización que, eventualmente, le sea debida, la Administración no puede declararse responsable civil subsidiaria, reconociendo y cuantificando un derecho indemnizatorio que, sólo en defecto de su satisfacción por el principal obligado, sería abonado por la Administración (dictamen 3.450/98).

Ello explica posiblemente que la Administración haya tratado a veces de “recalificar” tales escritos, tramitándolos y resolviéndolos como reclamaciones formuladas al amparo de lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 y buscando la justicia del caso concreto. Pero, si no debe considerarse prescrito el derecho a reclamar -y habrá de reputarse prescrito con frecuencia, a la luz de los artículos 142.5 y 146.2 de la citada Ley-, la Administración estará resolviendo una pretensión distinta de la formulada por el interesado, generando una confusión entre los dos planos normativos a que se ha hecho referencia; confusión que, quizás y en hipótesis, redunde en perjuicio de la Administración o en detrimento del reclamante.

Ciertamente, como se decía al comienzo de estas consideraciones, la determinación de si procede o no la recalificación de un escrito sólo puede realizarse caso por caso. Pero, para decidir sobre ello, sería de utilidad tomar en consideración, además de los términos en que se exprese el reclamante, las circunstancias relativas al ejercicio de la acción penal (si se ha acudido o no a la vía penal, si hubo o no reserva de la acción civil, si ha terminado o no el proceso penal, si terminó –en su caso- con absolución o condena, etcétera).

4. A modo de conclusión.

4.1. La opción del perjudicado por el delito.

En definitiva, el perjudicado por el delito puede optar entre dirigirse contra el funcionario en vía penal o civil (solicitando, en su caso, la declaración de responsabilidad subsidiaria del Estado) o bien dirigirse directamente contra la Administración; en este último caso, será la Administración la que posteriormente se dirigirá, en vía de regreso, contra las autoridades y personal a su servicio, en los términos previstos en el artículo 145.2 de la Ley 30/1992.

No es obstáculo al pronunciamiento administrativo el hecho de que se haya producido o pueda producirse, en sede penal, un pronunciamiento contrario a la responsabilidad subsidiaria de la Administración, puesto que los presupuestos de la declaración de una y otra responsabilidad son distintos, como ya ha quedado expuesto.

Tampoco es obstáculo para la estimación de responsabilidad administrativa la existencia de un pronunciamiento penal que declare la responsabilidad civil subsidiaria, derivada del delito, de la Administración. En este sentido, recordaba el dictamen 3.450/98, el Consejo de Estado exploró, primero, y desarrolló,

después, una doctrina tendente a la mayor y mejor cobertura del daño ocasionado, articulando la posibilidad de que la compensación indemnizatoria se obtuviera directamente de la Administración (y no sólo previa declaración de insolvencia del responsable directo o análoga constatación de la frustración del crédito declarado a favor del perjudicado), siempre que se dieran los requisitos que configuran la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración. Esta posibilidad fue admitiéndose en la doctrina, en la práctica administrativa y en las propias decisiones judiciales, y ha terminado por plasmarse en el artículo 121 del Código Penal, que consagra que la existencia -incluso declarada- de la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración no impide la exigencia en vía administrativa de la responsabilidad patrimonial extracontractual. “No hay trasvase de las características y los perfiles propios de una y otra responsabilidad” (dictamen 3.450/98), pero -como se ha repetido- queda excluida la duplicidad indemnizatoria. Y, desde luego, queda a salvo la eventual necesidad de suspender el procedimiento administrativo, conforme a lo que antes se ha indicado.

Si en la vía administrativa el perjudicado obtiene la ventaja de una declaración directa de responsabilidad, la cuantía de la indemnización puede ser distinta si, por ejemplo, la imputación del perjuicio derivado del delito se distribuye, en vía penal, entre los responsables del delito o falta (art. 116.1 del Código Penal), o si, en la vía administrativa, se modula la lesión indemnizable en atención a otros factores, alguno de los cuales puede fundar imputaciones a sujetos que no hayan tenido responsabilidad penal. Y puede también haber sólo reconocimiento de indemnización en vía administrativa, como, por ejemplo si no hay condena penal.

Por último, siempre y desde luego, habrá de tenerse en cuenta el estricto límite que el propio artículo 121 del Código Penal establece: “sin que, en ningún caso, pueda darse una duplicidad indemnizatoria”.

4.2. La opción del legislador.

Una segunda conclusión se puede extraer de cuanto queda expuesto: la falta de unificación de la responsabilidad de las Administraciones Públicas, en cuanto ha quedado excluida de aquélla la responsabilidad civil derivada de delito que con carácter subsidiario puede ser declarada, ha derivado de una decisión del propio legislador.

En efecto, en el proyecto de Código Penal de 1992 se establecía un sistema de responsabilidad patrimonial directa del Estado -y otros entes públicos-, que “habrá de exigirse directamente de la Administración responsable por el procedimiento establecido en su legislación propia”; se proponía así llevar a la vía administrativa y contencioso-administrativa la responsabilidad civil del Estado por delitos o faltas de los funcionarios. Se trataba de un proyecto que intentaba sintonizar al máximo con la ordenación instaurada en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Frente a tal intento se alzaron voces que se opusieron a la escisión entre el pronunciamiento penal y el estrictamente reparador y que rompía con un sistema tradicional de reconocida eficacia, subrayando que la resolución conjunta e íntegra de las pretensiones penal y civil representa un alivio para la víctima de la infracción penal. Si la unificación reflejada en la Ley 30/1992 alcanzara a la responsabilidad civil derivada del delito, se decía, el perjudicado quedaría obligado a emprender un “peregrinaje” jurisdiccional cifrando sus esperanzas resarcitorias en el agotamiento de las vías administrativa y contencioso-administrativa, aparte del ejercicio de la acción penal; la Administración, se añadía, quedaría en situación de privilegio frente a otras personas y entidades que ostentasen la condición de responsables subsidiarios.

Consecuencia de ello fue que el proyecto de Código Penal de 1994 volviera al sistema de responsabilidad subsidiaria de la Administración, “sin perjuicio de la

responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento normal o anormal” de los servicios públicos, sistema que se mantendría en la versión finalmente aprobada del Código Penal.

También en la legislación posterior se refleja la renuncia del legislador a que la triple unificación (de procedimiento, régimen y jurisdicción) alcance a la responsabilidad civil derivada del delito. Son significativos, en este sentido, los términos de la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Tras aludir, en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración, a los “principios de su peculiar régimen jurídico” y a la unidad de procedimiento administrativo para su exigencia, se añade que “parece muy conveniente unificar la competencia para conocer de este tipo de asuntos en la Jurisdicción Contencioso-administrativa (...), salvo, como es lógico, en aquellos casos en que la responsabilidad derive de la comisión de una infracción penal”. Esa misma línea es, en fin, como ya se dijo, la seguida en la Ley 4/1999, que remite la exigencia de la responsabilidad civil derivada del delito a “lo previsto en la legislación correspondiente”.

Opciones, por tanto, del legislador por una parte y del perjudicado por el delito por otra que deben ser respetadas por la Administración.

VI. REGIMEN DE LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO Y CAMBIOS DE ADSCRIPCION Y DE COMPETENCIAS SOBRE ELLOS.

1. Organismos autónomos y dominio público.

1.1. El dominio público y su afectación.

En principio, el régimen general relativo a los bienes de dominio público, a su afectación y desafectación, y a las mutaciones demaniales está recogido en la Ley de Patrimonio del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 1.022/1.964, de 15 de abril. Sin embargo, junto a este régimen general, se han incorporado al ordenamiento jurídico normas especiales que regulan las mismas cuestiones cuando se refieren a determinados bienes de dominio público; así, respecto de los bienes afectados a los fines de la defensa, se estableció un régimen especial que plasmó, en su momento, en la Ley 28/1.984, por la que se creaba el organismo autónomo Gerencia de la Infraestructura de la Defensa (actualmente denominado Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, según el art. 71 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre).

En relación con ese y otros regímenes especiales, se han suscitado dudas cuando, con ocasión de reestructuraciones administrativas o de alteración de la distribución de competencias entre Ministerios, se han previsto –más o menos genéricamente– cambios de adscripción de bienes, sin que se haya establecido con claridad el régimen aplicable a tales cambios de adscripción o sin establecer distinciones entre los bienes o grupos de bienes a los que podía afectar el cambio.

En tales casos han surgido discrepancias entre los Departamentos afectados en relación con el modo de proceder; discrepancias que tenían sus consecuencias, también en el plano económico, dado que, según la norma que resultara aplicable,

habría lugar o no a una compensación presupuestaria. Ciertamente, los Ministerios y entes afectados en cada caso han acudido a convenios y otras formas de colaboración; pero, en ocasiones, se ha consultado al Consejo de Estado que, al hilo de las circunstancias de cada expediente, ha tratado de sentar criterios que sirvieran para abordar y resolver las cuestiones que, en relación con unos u otros bienes, pudieran plantearse. Las consideraciones que siguen se proponen alcanzar una formulación más general de los problemas planteados y de los criterios seguidos, encaminada a una mejor colaboración entre los Ministerios y entes que pueden verse afectados por análogos problemas.

Por lo demás, la creación de entes gestores de infraestructuras no se ha limitado al caso antes mencionado y originariamente único de la defensa (la antigua Junta Central de Acuartelamiento); en efecto, desde hace algunos años se asiste a un proceso de creación de organismos a los que se atribuye la función de gestionar conjuntos de infraestructuras adscritas a determinados ministerios o afectadas a fines o servicios concretos. Baste, en este sentido, mencionar la Gerencia de Infraestructura de la Seguridad del Estado, la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de Educación y Ciencia o el Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias. La creación de estos entes puede suponer, en ocasiones, el establecimiento de excepciones, límites o especialidades, en relación con los principios y reglas que se siguen tradicionalmente respecto de los bienes de dominio público. Siendo distintos los regímenes de cada uno de estos entes, diferentes son las consideraciones que suscitan, aunque no deje de percibirse una especie de “bolsa” de cuestiones comunes a unos y otros entes gestores de infraestructuras. En todo caso, pueden introducirse tales consideraciones con una breve referencia a alguna de las razones que, históricamente, han impulsado la creación de Organismos autónomos.

1.2. Organismos autónomos: referencia histórica.

La génesis de los Organismos autónomos se ha explicado a partir de la antigua figura de las Cajas especiales, organizaciones creadas para administrar fondos provenientes de tasas o exacciones parafiscales que no se integraban en el Tesoro Público. Su origen se enmarca en la pugna mantenida durante el siglo XIX por el Ministerio de Hacienda con los restantes Departamentos para centralizar en el Tesoro todos los ingresos y gastos del Estado -unidad de caja- y para controlar su manejo. La resistencia de diversos Ministerios a ceder la utilización y aplicación de los fondos recaudados por ellos mismos les fue llevando a adscribir tales fondos, como recursos propios, a organismos creados al efecto; después, la atribución a éstos de personalidad jurídica reforzó la postura contraria a la integración de sus fondos en la Caja central del Tesoro. La proliferación de organismos en la primera mitad del siglo XX hizo que la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958, exigiera una norma con rango de ley para la creación de nuevos Organismos autónomos; con la citada Ley se frenó la proliferación apuntada y se abordó la racionalización del proceso en curso.

A partir de la Ley de 1958, una de las razones que impulsó la continuada creación de Organismos autónomos fue, según ha apuntado la doctrina, la huida del control sobre sus presupuestos (con la consiguiente creación de reductos exentos de fiscalización política a favor del Gobierno). En efecto, de acuerdo con la Ley citada, sus Presupuestos no se sometían a aprobación junto con los generales del Estado, sino que ésta se llevaba a cabo por el Consejo de Ministros.

Posteriormente, en 1977, la Ley General Presupuestaria dispuso la inclusión de los presupuestos de los Organismos autónomos de carácter administrativo en los Presupuestos Generales del Estado, como también la de un “presupuesto

resumen” de los correspondientes a los Organismos autónomos de carácter comercial y financiero y de la Seguridad Social. Sin embargo, fue creada paralelamente la figura de las sociedades estatales, cuyos presupuestos no quedaban sometidos a aprobación parlamentaria, orientando, así, la tendencia posterior: aparición de Organismos autónomos de carácter comercial, financiero o análogos y de sociedades estatales o de entidades cuyo régimen jurídico, por no tener cabida en los ya establecidos, se fijó, según el artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre), en su legislación específica.

Ahora bien, la situación puede adquirir un perfil particular cuando una de las funciones que se atribuye al Organismo de que se trate consiste en gestionar las infraestructuras destinadas al cumplimiento de ciertos fines públicos, estableciéndose disposiciones especiales en cuanto a la afectación y desafectación de los bienes de dominio público.

2. El principio presupuestario de “no afectación”.

2.1. Formulación dogmática.

La doctrina jurídico-financiera suele recoger como una de las reglas fundamentales del sistema jurídico de los ingresos públicos aquella en virtud de la cual el dinero ingresado en el Tesoro pierde el signo de su procedencia y el título de la misma y se destina indiferentemente al pago de cualquier gasto; se trata de una regla que traduce el principio de unidad presupuestaria y que, en una formulación amplia, supone que todos los ingresos del Estado han de figurar en un único presupuesto y se han de destinar indistintamente a la financiación de todos los gastos públicos. El citado principio cumpliría, así, dos misiones fundamentales: por una parte, posibilitar el control de la actividad financiera; por otra, facilitar la eficaz utilización del

presupuesto como instrumento de la política económica del Estado.

En la formulación que se ha recogido, la unidad presupuestaria incluye los llamados principios de unidad de caja y de “no afectación”. De acuerdo con el primero, todos los fondos públicos afluyen a una única caja, de donde salen para afrontar los pagos debidos; se procura con ello la unidad de dirección, de gestión y de control de los flujos financieros públicos y su administración coordinada. Por su parte, la “no afectación” permite ordenar las necesidades según las prioridades que en cada momento se crean oportunas, así como establecer la proporción en que los fondos deben destinarse a cubrir esas necesidades, sin ningún condicionamiento previo que derive de una afectación *a priori* de ciertos ingresos a determinados gastos. En definitiva, el principio de “no afectación” sirve para que se puedan jerarquizar las necesidades de gastos y, de acuerdo con tal ordenación, se realice la oportuna distribución de fondos. En relación con el Estado, cabe, en principio, que la ordenación y jerarquía de sus necesidades abarque sólo las que el propio Estado satisface directamente o que incluya también las que atiende indirectamente a través de Organismos autónomos u otros entes instrumentales. La primera de ambas opciones es la que se recoge, hoy, en el artículo 23 de la Ley General Presupuestaria.

2.2. Formulación legal.

Dispone el artículo 23 de la Ley General Presupuestaria, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1.091/1.988, de 23 de septiembre, que los recursos de la Hacienda del Estado y de cada uno de sus Organismos autónomos se destinan a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por una ley se establezca su afectación a fines determinados.

En virtud del principio recogido en el citado artículo 23, los recursos de la Hacienda del Estado, que incluyen los rendimientos procedentes de su patrimonio -artículo

22.b) de la misma Ley-, no están afectados a determinados fines, sino que están destinados a satisfacer el conjunto de las necesidades del Estado. Los ingresos patrimoniales obtenidos por un determinado Ministerio no están vinculados a la cobertura de sus necesidades, sino que ingresan en una caja única, de la que el Departamento ministerial en cuestión obtendrá, a su vez, los medios necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones y la consecución de sus fines.

Corolario de dicho principio es la centralización de su administración: así, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley General Presupuestaria, la administración de los recursos de la Hacienda del Estado corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda y las personas o entidades que tengan a su cargo la administración de derechos económicos de la Hacienda dependerán del citado Ministerio.

En fin, en lo que se refiere a los bienes patrimoniales y sus rendimientos, la Ley General Presupuestaria se remite a su legislación específica; como es lógico, el aludido principio tiene también sus manifestaciones en la Ley de Patrimonio del Estado.

2.3. La Ley de Patrimonio del Estado.

Tales manifestaciones son, por lo que aquí interesa destacar, dos: la atribución de competencias al Ministerio de Economía y Hacienda en lo que se refiere a la administración y gestión del patrimonio y el ingreso en el Tesoro Público de los rendimientos patrimoniales, sin que queden éstos afectados al cumplimiento de los fines de un Ministerio en concreto.

Por lo que a la primera de las cuestiones señaladas se refiere, la administración del patrimonio del Estado compete al Ministerio de Economía y Hacienda (art. 3 de la Ley de Patrimonio del Estado). De acuerdo con dicha regla general, el Título IV de la Ley regula la competencia del Ministerio de Economía y Hacienda en

relación con el dominio público, correspondiendo a dicho Departamento la afectación de los bienes integrantes del patrimonio del Estado al uso general o a los servicios públicos (art. 113), así como su desafectación cuando no sean precisos para tales fines (art. 120).

En el primer caso (afectación), el órgano que precise bienes patrimoniales determinados para el cumplimiento de sus fines se dirigirá al Ministerio de Economía y Hacienda, que acordará lo procedente según el caso. En cuanto a la desafectación, la iniciativa puede partir del Departamento que tenga adscritos los bienes o del propio Ministerio de Economía y Hacienda.

Pero conviene destacar que, tanto en uno como en otro procedimiento (afectación o desafectación), la Ley de Patrimonio del Estado omite cualquier referencia a una compensación presupuestaria a cargo o en favor del Ministerio al que se adscribe o al que estaba adscrito el bien.

En otras palabras, si un determinado bien patrimonial es necesario para el cumplimiento de los fines de un Ministerio, éste puede solicitar que se afecte al cumplimiento de los fines cuya gestión le están encomendados, sin necesidad de realizar ningún desembolso por la utilización de dicho bien, que le queda adscrito. Lo mismo sucede en el caso inverso: si un determinado bien deja de ser necesario para el cumplimiento de los fines a los que sirve un Ministerio, el bien en cuestión será desafectado, sin que por ello se produzca ninguna compensación presupuestaria para dicho Ministerio. Los frutos, rentas o rendimientos que produzca el bien, una vez que ha sido desafectado, o el producto de su enajenación se ingresarán en el Tesoro Público (arts. 36 y 37 de la Ley de Patrimonio del Estado), sin que se admitan más excepciones a esta regla que las consignadas en una Ley (art. 38).

3. Interpretación estricta del régimen excepcional.

3.1. Cambio de afectación demanial y cambio de adscripción.

Para abordar las cuestiones que han planteado las excepciones legalmente arbitradas, se ha tomado como punto de partida ese carácter excepcional del régimen contenido en las normas reguladoras de los regímenes instaurados. Carácter excepcional que no desaparece por el hecho de que se haya mantenido por un período de tiempo más o menos largo de lo inicialmente previsto.

Tratándose de unas normas de carácter excepcional, ha de evitarse una interpretación extensiva de las mismas, debiendo reducirse estrictamente su aplicación a los supuestos previstos en ellas. Este ha sido el criterio seguido por el Consejo de Estado en los casos que le han sido sometidos. Para ello era necesario, previamente, deslindar los distintos supuestos o situaciones que podían estar incluidos en las consultas planteadas.

Así, en el dictamen 3.275/98 (en términos que se recogerían después en el dictamen 3.511/99), a partir de distintos acuerdos celebrados entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Ministerio de Defensa, por una parte, y entre este último Ministerio y el ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, por otra, se contraponían dos situaciones diferentes de cambio de adscripción de bienes.

La primera de ellas se refiere a los bienes que han permanecido en todo momento destinados al mismo fin o servicio (aviación civil o marina mercante). En estos casos no se ha producido un cambio del fin público a que servía el bien, sino que ha permanecido inalterada su afectación a un mismo fin, aun cuando se haya producido un cambio en su adscripción, motivado por la asunción de competencias en lo relativo al servicio de aviación civil o de marina mercante por

un Departamento distinto del que las venía ejerciendo antes. En tales supuestos se consideraba que no era procedente ninguna compensación económica por entender que el cambio de adscripción se había producido *ope legis*, en virtud de las normas que otorgaron competencia en materia de aviación civil -o de marina mercante- al entonces Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

La segunda situación se refiere a aquellos casos en los que se produce un verdadero cambio de afectación del bien, antes destinado a fines de defensa y después a los propios de la aviación civil o de la marina mercante. En estos casos, es claro que el cambio de adscripción del bien no responde únicamente a la modificación de la estructura competencial y orgánica de la Administración, esto es, a que un Ministerio suceda a otro en un conjunto de competencias, sino también a una mutación en el destino del bien. Por ello, se había estimado que era preceptiva la compensación presupuestaria, de acuerdo con lo previsto en la disposición final tercera de la Ley 28/1984, primero, y en el artículo 71 de la Ley 50/1998, después.

La diferenciación de ambos supuestos no es arbitraria, sino coherente con la lógica de las instituciones y con el régimen previsto en las normas aplicables. Y ello porque tanto la Ley 28/1984 (art. 2.4 y disposición final tercera) como la Ley 50/1998 (art. 71, apartado seis) están referidas a los bienes que “dejen de ser necesarios para la defensa” y se decida “afectarlos a cualquier otro servicio”. La previsión de su enajenación a título oneroso o de su cambio de afectación, previa compensación presupuestaria, es coherente con el principio que inspiraba la Ley creadora de la Gerencia de Infraestructura de la Defensa, esto es, el mantenimiento del valor del patrimonio de la Administración Militar. Por ello, cuando el cambio de adscripción de un bien no responde a una alteración de su destino, sino a un cambio en la titularidad o ejercicio de una competencia, no se justifica la compensación económica. La previsión de tal compensación económica en estos casos -en que el cambio de adscripción es consecuencia de la sucesión en el ejercicio de una competencia- “carecería de todo sentido y sería

contraria al tenor y a la *ratio* de la referida Ley”.

En efecto, la admisión de una compensación presupuestaria en los casos de mero cambio de adscripción -consecuencia de una reorganización administrativa- sin mudanza en la afectación del bien -siempre afectado al mismo fin-, encubriría, en realidad, una ficción. Se crearía la apariencia de una desafectación de un bien supuestamente afectado a fines de defensa (siendo así que no estaba afectado a tales fines), que pasaría a ser un bien patrimonial, para después ser afectado a otro fin distinto a los de la defensa (que no sería otro que aquél al que ya antes estaba destinado el bien en cuestión). Ficción que comportaría la citada compensación presupuestaria, al estar ésta prevista, precisamente, para los casos de desafectación y posterior afectación a “otro servicio de la Administración”.

De todo ello extraía el Consejo de Estado un principio que se había venido siguiendo, “por más que su formulación no haya sido en todo momento clara ni su aplicación se haya llevado a cabo con todo su rigor”, pero que es, a juicio del Consejo de Estado, “el que ha de seguirse también en lo sucesivo”: si el cambio de adscripción responde exclusivamente al traspaso de competencias de un Departamento a otro no es preceptiva ninguna compensación económica; pero si el cambio de adscripción responde a un cambio en el fin del bien (antes destinado exclusiva o principalmente -en el ejemplo tomado- a un fin militar y después a uno civil) sí deberá tener lugar una compensación presupuestaria.

Ciertamente, el principio resulta más sencillo en su formulación abstracta que en su aplicación concreta. En efecto, la aplicación práctica de este principio y la determinación concreta de los bienes que quedarían incluidos en uno u otro grupo plantean problemas que deben ser solucionados conjuntamente, en función de las circunstancias concretas, por los Ministerios afectados, mediante mecanismos de colaboración, tal y como han venido haciendo en estos y otros ámbitos.

3.2. *Los casos dudosos.*

Cuanto ha quedado expuesto pone de manifiesto que hay en el ordenamiento jurídico, en relación con el dominio público y las mutaciones demaniales, unas normas comunes, basadas en principios o ideas que tienen un valor organizador general. Así, los principios a que se hacía referencia al comienzo de estas consideraciones y, en particular, el llamado principio presupuestario de “no afectación” inspiran la regulación que contiene la Ley de Patrimonio del Estado en relación con la materia señalada; tiene una serie de manifestaciones, tanto en cuanto a los procedimientos (centralización en el Ministerio de Economía y Hacienda) como en relación con los efectos de las afectaciones, desafectaciones y mutaciones demaniales (ausencia de compensaciones presupuestarias).

Junto a esas normas existen otras, que tienen su origen en provisiones normativas de excepción. Ahora bien, las normas excepcionales, por ir contra los principios de la organización general, carecen de fuerza expansiva y no deben ser interpretadas extensivamente contra las normas comunes. En consecuencia, debe limitarse su aplicación a los supuestos estrictos para los que están previstas; y, en los supuestos complejos y más dudosos, debe imponerse la fuerza atractiva de los criterios inspiradores de las normas comunes y no de las excepcionales.

Esto, y no otra cosa, es lo que ha hecho el Consejo de Estado al distinguir, en las consultas a que se ha hecho referencia, los supuestos de cambio de afectación demanial de un bien (alteración del fin público al que estaba afectado) de los de mero cambio de adscripción (en que se mantenía su afectación al mismo fin o servicio, aunque la gestión de éste hubiera sido transferida de un Departamento a otro).

VII. JURADOS PROVINCIALES DE EXPROPIACION.

1. Consideración inicial.

Después de más de cuarenta años de vigencia de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y de su Reglamento se suscitan todavía dudas y problemas en la aplicación de algunos de sus artículos. Durante los últimos años -desde 1995, en particular- se han planteado, en expedientes sometidos a consulta del Consejo de Estado, algunas cuestiones en torno a la responsabilidad por demora en la fijación del justiprecio cuando los Jurados Provinciales de Expropiación sobrepasan el plazo legal de ocho días hábiles con que cuentan para fijarlo. Tales consultas se han evacuado, con carácter preceptivo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado; es decir, como una reclamación “que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios”, se ha formulado ante la Administración del Estado, en virtud de la remisión que hace el artículo 72.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa al artículo 121 de dicha Ley, estableciendo que, cuando el retraso en la fijación del justiprecio sea imputable a la Administración expropiante o al propio Jurado de Expropiación Forzosa, “la responsabilidad quedará comprendida en el párrafo 1 del artículo 121 de la Ley y se hará efectiva con arreglo al procedimiento previsto en este Reglamento para tal supuesto”.

Las cuestiones planteadas llevaron a la formulación por el Ministro de la Presidencia de una consulta general (dictamen 2.562/99, de 4 de noviembre de 1999), con carácter potestativo, al amparo de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley Orgánica 3/1980 y 123 y concordantes del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, por existir posturas divergentes entre varios Departamentos ministeriales. Dichas cuestiones, advertidas por el Consejo de Estado en sus dictámenes, merecen ahora una reflexión general más distanciada de las

circunstancias concretas de cada expediente y a partir de la especial configuración institucional de los Jurados Provinciales de Expropiación.

2. La posición institucional de los Jurados Provinciales de Expropiación.

La Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 consideró como una de las innovaciones más importantes la constitución de los Jurados Provinciales de Expropiación, que, decía, “vienen a ser órganos en los que se componen las dos funciones, pericial y judicial, escindidas en el sistema actual, pero que reúnen, además, las ventajas que proporciona la permanencia y especialización en la función, la colegiación (que permite llevar a su seno los intereses contrapuestos) y la preparación, al mismo tiempo, en los aspectos material y jurídico, de la cuestión a decidir”. Ya se preveía entonces que tales ventajas estarían condicionadas por la carga burocrática de sus funciones y se destacaba la aligeración de los plazos respecto de la Ley de 1879 (de ciento setenta y cuatro días a cincuenta y ocho días como duración máxima de los trámites para la fijación del justiprecio).

Durante la vigencia de la Ley de 1954 se ha venido desarrollando una determinada práctica en relación con el abono de los intereses por demora en la fijación del justiprecio, sobre la que han incidido, en su momento, no sólo la formulación constitucional del principio de responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración (art. 106 CE), sino también la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dedica su Título X (arts. 139 a 146) a la responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio y, sobre todo, el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, así como también, por lo que se

refiere a las competencias, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

El Consejo de Estado debe recordar lo que, con referencia a los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra acuerdos de los Jurados Provinciales de Expropiación, dijo ya en su Memoria de 1989, acerca de la configuración de dichos Jurados como órganos administrativos desconcentrados, carentes de personalidad jurídica y desligados de la jerarquía administrativa. Tales órganos se constituyen en cada capital de provincia y forman parte de ellos personas de distinta procedencia (art. 32 de la Ley de Expropiación Forzosa), según requiere la naturaleza propia de su función que, dirimiendo las discrepancias entre las partes, consiste en decidir ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación. La formal incardinación de dichos órganos en la Administración del Estado comporta que sus resoluciones sean verdaderos actos administrativos (como ha destacado la Sentencia del Tribunal Constitucional 136/1995, de 25 de septiembre), pero no diluye la peculiaridad de su concepción ni sus perfiles de imparcialidad e independencia, exigidos por su propia función y reflejados en su ubicación marginal respecto de la ordenación jerárquica de los órganos administrativos, consecuencia de su singularidad orgánica y funcional.

Los Jurados Provinciales de Expropiación son, pues, órganos independientes que no se integran jerárquicamente en ningún Departamento ministerial en atención a la especial naturaleza de su función consistente en la valoración de los bienes y derechos expropiados.

3. La demora en la fijación del justiprecio como título de imputación de responsabilidad

El artículo 56 de la Ley de Expropiación Forzosa dispone que, “cuando hayan transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin haberse determinado por resolución definitiva el justo precio de las cosas o derechos, la Administración expropiante culpable de la demora estará obligada a abonar al expropiado una indemnización que consistirá en el interés legal del justo precio hasta el momento en que se haya determinado, que se liquidará con efectos retroactivos, una vez que el justiprecio haya sido efectuado”. Para las expropiaciones con ocupación urgente el artículo 52.8 de la misma Ley establece que, “en todo caso, sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objeto de este artículo, se girará la indemnización establecida en el artículo 56 de esta Ley, con la especialidad de que será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquella en que se hubiera producido la ocupación de que se trata”.

Según el artículo 72 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, antes citado, la responsabilidad por demora se imputará al causante de la misma. Si lo fuere el beneficiario de la expropiación decidirá el Jurado sobre su procedencia y cuantía al fijar el justiprecio. Cuando el retraso sea imputable a la Administración expropiante o al propio Jurado de Expropiación, la responsabilidad quedará comprendida en el párrafo 1 del artículo 121 de dicha Ley y se hará efectiva con arreglo al procedimiento previsto en el Reglamento para tal supuesto.

La utilización de la expresión “indemnización” por el citado precepto legal y la remisión reglamentaria al artículo 121 de la Ley han fundado pronunciamientos jurisprudenciales que configuran los intereses de demora como una modalidad de responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración. Así, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 1999 declara expresamente que “la responsabilidad por demora en la tramitación del justiprecio, contemplada por los artículos 56 de la Ley de Expropiación Forzosa, 71 y 72 de su Reglamento, no es sino una manifestación concreta de la responsabilidad patrimonial de las

Administraciones Públicas por anormal funcionamiento del servicio público, establecida con carácter general por los artículos 121 y siguientes de aquella Ley, con una específica regulación de la misma, que cuando es imputable al beneficiario debe ser declarada y fijada por el Jurado (art. 72.1 del REF) e incluso por la Administración expropiante en aplicación de lo dispuesto por el artículo 123 de dicha Ley (...), ya que existe idéntica razón para determinarse por la Administración la responsabilidad del concesionario de un servicio público en sentido estricto que para declarar la del beneficiario de la expropiación, que no es sino un concesionario de ésta al asumir un protagonismo material y jurídico de la misma naturaleza que el concesionario de servicios públicos”.

Dicha Sentencia añade que “la manifestación más evidente de la naturaleza de la responsabilidad por demora en la tramitación del expediente del justiprecio se contiene en el artículo 72.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, que se remite para hacerla efectiva al procedimiento previsto en el propio Reglamento para exigir responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas, por considerarla comprendida en el artículo 121.1 de la Ley de Expropiación Forzosa”. Continúa afirmando que, “por más que el expediente de justiprecio constituya una pieza del único y complejo procedimiento expropiatorio, una vez que dicha pieza separada tiene entrada en el Jurado de Expropiación Forzosa, a éste corresponde en exclusiva su tramitación y, por consiguiente, al ser posible distinguir las competencias y delimitar las respectivas intervenciones, el Jurado ha de responder por la demora en la misma si no observa los plazos establecidos en la Ley para resolver, por lo que los intereses legales del justiprecio, devengados durante ese período, solamente al propio Jurado le han de ser imputados”.

Este criterio ha llevado a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 9 de marzo y 18 de mayo de 1993, 17 de enero de 1994, 3 de marzo de 1997 y 13 de enero de 1998) a aplicar el principio recogido en el artículo 72.1 del

Reglamento, a cuyo tenor “la responsabilidad por demora se imputará al causante de la misma”, individualizando el retraso sufrido por el Jurado Provincial de Expropiación que no sería imputable a la Administración expropiante (aunque en la mayoría de los casos venía asumiendo tal imputación en virtud de la expresión literal del reseñado artículo 56 de la Ley que atribuye la obligación de abonar la indemnización a la Administración expropiante culpable de la demora). Al tener en cuenta lo establecido por el artículo 72.2 de dicho Reglamento, la citada jurisprudencia infiere la imputabilidad al Jurado de la responsabilidad por demora en la fijación del justo precio, desde que transcurran los plazos señalados en el artículo 34 de la Ley computados conforme a lo prevenido en el artículo 38 del Reglamento. De este modo, la Administración expropiante no viene obligada al pago de los intereses de demora (habiéndose cumplido el plazo de seis meses del art. 56) desde la fecha de registro de entrada del expediente en el Jurado, siendo imputable a éste la responsabilidad por demora en la determinación del justiprecio, a contar desde los ocho (o quince en su caso) días hábiles siguientes a dicho registro de entrada y hasta la determinación del justiprecio en vía administrativa.

También el Consejo de Estado en algún dictamen (como el 1.370/96) ha destacado que cabe “configurar el retraso del Jurado, en el ejercicio de la potestad que le es propia, como un supuesto de responsabilidad patrimonial, considerando la percepción de un interés como un concepto resarcitorio conectado causalmente a la demora en la fijación del justiprecio, una indemnización mediante su concreción en unos intereses”.

Los sujetos a los que puede imputarse la demora indemnizable son, pues, la Administración expropiante, el beneficiario o el Jurado de Expropiación. Según el artículo 72.3 del citado Reglamento, “en ningún caso habrá lugar al pago de intereses de demora si ésta fuera imputable al expropiado”.

Los problemas que ha examinado el Consejo de Estado en sus recientes dictámenes se han referido a la demora causada por la tardanza en la fijación del justiprecio por parte del Jurado Provincial de Expropiación, razonando según criterios generales cuando en la expropiación se hubiera seguido el procedimiento ordinario y con ponderación de su especificidad cuando mediara la ocupación anticipada en el procedimiento de urgencia.

4. La demora del Jurado en la expropiación realizada por el procedimiento ordinario.

El artículo 34 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 establece el plazo máximo de ocho días para que el Jurado de Expropiación, a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración, decida sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación, pudiendo excepcionalmente prorrogarse hasta quince días en total “cuando la importancia de los intereses en pugna en el expediente expropiatorio aconseje la inspección personal sobre el terreno de los bienes o derechos expropiables”. El artículo 39 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa precisa que el plazo para la decisión ejecutoria sobre el justo precio se entenderá de ocho días hábiles y comenzará a contarse desde el siguiente al en que “el expediente de justo precio haya sido registrado de entrada en el Jurado Provincial de Expropiación”.

En el dictamen que emitió el Consejo de Estado el 4 de noviembre de 1999 (expediente 2.562/99) se advertía que el plazo para que el Jurado de Expropiación fije el justiprecio es excesivamente corto, por lo que su cumplimiento es prácticamente imposible, de modo que lo usual es que el Jurado deje transcurrir con creces dicho plazo para resolver, sin justificar las causas del retraso, con la consiguiente incidencia en la situación de mora, que se producirá según lo

dispuesto en los artículos 56 de la Ley de Expropiación Forzosa y 71 del Reglamento.

La brevedad del plazo legalmente establecido se ha puesto de manifiesto en cierta jurisprudencia (por ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1994) que ha considerado, como plazo moderado para resolver el Jurado sobre el justiprecio, el de dos meses y medio aun cuando rebasase el fijado legalmente.

Parecido plazo -dos meses- ha establecido la Comunidad Autónoma de Cataluña en la Ley 6/1995, de 28 de junio, del Jurado de Expropiación de Cataluña, para que éste adopte sus acuerdos, pudiendo prorrogarse excepcionalmente hasta un máximo de cuatro meses si la naturaleza de los asuntos a considerar en el expediente expropiatorio aconseja que el Jurado inspeccione personalmente sobre el terreno los bienes o derechos expropiables o si la complejidad del asunto lo requiere. Con todo, tales plazos no se acercan al tiempo que en la práctica tarda el Jurado Provincial de Expropiación en resolver, que suele ser, en promedio, de nueve a once meses.

A juicio del Consejo de Estado sería conveniente una modificación legislativa que, sin detrimento de la necesaria diligencia requerida por el procedimiento expropiatorio, estableciera un plazo razonable y realista (no lo es el de ocho días) para la tramitación por el Jurado de Expropiación del expediente de justiprecio, de forma que fuera habitual su cumplimiento y se paliara la carga económica que pesa sobre la Administración al exceder los Jurados, según práctica generalizada, el plazo establecido por el artículo 34 de la Ley de Expropiación Forzosa (unos 5.246 millones de pesetas en datos disponibles de 1996). Para evitar la atrofia operativa de estos órganos y en aras de su propia efectividad, tal medida debería ir acompañada del incremento en la dotación de medios personales, materiales y económicos a los Jurados (especialmente a aquellos que abordan un mayor volumen de expedientes expropiatorios); incluso podría reflexionarse (dado que,

al parecer, existe un grupo de trabajo en el Ministerio de Administraciones Públicas que estudia la revisión de la legislación de expropiación forzosa) acerca de la conveniencia de constituir unos Jurados de Expropiación formados por Vocales (al menos los técnicos) de superior permanencia y dedicación.

Ya en su Memoria de 1982 el Consejo de Estado advirtió de la existencia de procedimientos expropiatorios excesivamente prolongados en el tiempo, aun tratándose de los procedimientos calificados urgentes, con los consiguientes perjuicios para la Administración, entre los que figuraba el pago de los intereses de demora. Entonces se consideraba difícil diagnosticar si para evitar o minorar irregularidades como la advertida sería preciso reformar algunos preceptos de la Ley y Reglamento o si bastaría con medidas inspectoras o de mayor eficacia administrativa. Hoy, agravados los problemas entonces detectados, parece imponerse la necesidad de revisar el articulado de la Ley y del Reglamento de Expropiación Forzosa en este punto.

4.1. La naturaleza de la reclamación de intereses por demora imputable al Jurado de Expropiación.

La primera cuestión dice relación a la causa del devengo de los intereses y a la naturaleza de la acción para exigirlos. No es lo mismo si se trata de un supuesto de responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de los servicios públicos administrativos o de la simple producción de unos efectos económicos que se siguen del procedimiento expropiatorio en el que se devengan y en el que han de ser liquidados. La cuestión se hace polémica, en particular, por la remisión que el ya citado artículo 72 del Reglamento de Expropiación Forzosa efectúa en su apartado 2, al decir que, cuando el retraso sea imputable a la Administración expropiante o al propio Jurado de Expropiación, la responsabilidad exigible quedará comprendida en el párrafo 1 del artículo 121 de la Ley y se hará efectiva con arreglo al procedimiento previsto para tal supuesto. Y esa cuestión se ha

replanteado, incluso en términos nuevos, al haberse producido la derogación de dicho procedimiento contenido en los artículos 133 a 138 del Reglamento de Expropiación Forzosa por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que aprobó el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La posición que se tome tiene relevancia en cuanto a la determinación de los trámites a seguir y del órgano competente para dictar resolución.

Ha de advertirse que, desde la entrada en vigor de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, no se habían remitido al Consejo de Estado -con carácter general y preceptivo- los expedientes de reclamación de intereses de demora en la fijación del justiprecio y tampoco, de modo generalizado, tras la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Sí se han efectuado algunas consultas aisladas, a partir de las cuales resulta presumible que la liquidación y el abono de tales intereses (devengados en gran número de expropiaciones) se han venido practicando dentro del propio expediente expropiatorio.

Las posiciones confrontadas han sido dos: la primera sostiene que la demora en la fijación del justiprecio por parte de los Jurados de Expropiación genera el devengo de intereses que deben ser exigidos y reclamados en el seno del procedimiento expropiatorio, habiendo de ser los órganos estatales con competencias expropiatorias quienes tramiten las reclamaciones, órganos que serían las Delegaciones del Gobierno adscritas al Ministerio de Administraciones Públicas, atendiendo a los artículos 23.7, 32.1 y 38.2.b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; la segunda posición estima que se trata de un supuesto de responsabilidad patrimonial administrativa, ya que la causa del devengo de intereses es el funcionamiento anormal de un servicio de la correspondiente Administración Pública, por lo que el procedimiento aplicable habría de ser el regulado en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el

Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993, siendo competente el Consejo de Ministros para su resolución, dada la falta de integración jerárquica de los Jurados en un Departamento ministerial.

El Consejo de Estado en sus dictámenes 3.749/97, 4.638/97, 287/98 y 2.562/99, entre otros, ha considerado que la indemnización por demora en la fijación del justiprecio es un supuesto de responsabilidad administrativa producido en el seno de una relación jurídica preestablecida y que debe resolverse en el seno de ésta - no como responsabilidad extracontractual-, dada la sustantividad de la propia relación expropiatoria. También lo había entendido así el Consejo de Estado antes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y del Real Decreto 429/1993 (dictamen 47.911, de 13 de marzo de 1986, que invocaba otros muy anteriores). Tratar la reclamación de los intereses de demora como una acción de responsabilidad patrimonial independiente de la relación expropiatoria en la que se produce, se decía, supone desnaturalizar la configuración legal de esos intereses de demora.

Para el Consejo de Estado la apelación al instituto de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración derivada de su funcionamiento normal o anormal no debe tener un carácter primario cuando existe una determinación legal expresa acerca de la existencia y cuantía del daño, de modo que, como ha señalado el Tribunal Supremo, la obligación de pagar intereses de demora constituye una obligación impuesta por la Ley que no requiere reclamación alguna al respecto ni *interpellatio* del expropiado ni petición previa (Sentencias de 29 de marzo y de 30 de abril de 1994, 22 de septiembre de 1997, 7 de abril de 1998, 20 de julio y 26 de noviembre de 1998).

Muchas Sentencias del Tribunal Supremo (26 de octubre de 1993, 17 de junio y 14 de noviembre de 1995 y 23 de noviembre de 1996, entre otras) califican a los intereses de demora como “crédito accesorio del justiprecio y una obligación legal del artículo 1.108 del Código Civil”, destacando su devengo *ope legis*

(Sentencias de 19 de junio, 20 de julio y 21 de septiembre 1999) al tener “un carácter automático e imperativo”. Otras Sentencias del mismo Tribunal (15 de febrero de 1997 y 13 de febrero de 1999) afirman que la liquidación de los intereses de demora en la fijación y pago del justiprecio es una operación aritmética, dos de cuyos elementos de cálculo, el cómputo y el tipo, vienen establecidos legalmente, y el tercero, cual es el justiprecio, ha sido previamente fijado de forma definitiva, bien en vía administrativa o por sentencia (admitiéndose la condena al pago de tales intereses en trámite de ejecución de sentencia), y de ahí que el artículo 51.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa imponga la obligación de pagar o consignar, junto con el justiprecio, la cantidad que proceda por el interés legal liquidado.

Los intereses de demora en la fijación del justiprecio constituyen, por lo tanto, un supuesto de obligación legal por cuanto la Ley dispone su nacimiento y determina su cuantía a fin de reparar el retraso en la tramitación del expediente expropiatorio.

De ello se deduce de modo inmediato el carácter *ex lege* de la citada obligación que, como se subrayó en el dictamen 4.638/97:

a) No requiere demostrar la realidad del daño o la existencia de una lesión como consecuencia del retraso en la fijación del justiprecio. Los intereses se devengan por el mero hecho del transcurso del plazo establecido por la Ley.

b) El importe está determinado legalmente, cualquiera que sea la intensidad del daño, sin que se requiera demostrar su alcance y extensión. El daño está cuantificado por la Ley por remisión al interés legal del dinero. No rige el principio de indemnidad o de reparación integral a partir de la prueba del daño efectivo.

c) Ni siquiera rige el plazo de prescripción de un año a que se refería el artículo 134 del Reglamento de Expropiación Forzosa, sino el de cinco años, como ha indicado cierta jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 15 de noviembre de 1994, de 23 de noviembre de 1996).

De estas notas resulta el especial carácter de los intereses de demora que han de ser abonados en el propio procedimiento expropiatorio.

4.2. El procedimiento para el abono de los intereses por demora imputable al Jurado de Expropiación.

Como consecuencia de lo anterior y a juicio del Consejo de Estado, resulta innecesaria la tramitación en todo caso de un expediente específico de responsabilidad patrimonial para el abono de los intereses de demora al amparo de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley 30/1992. La configuración legal de dichos intereses excusa la aplicación de las reglas propias de la responsabilidad patrimonial contenidas en los artículos 5.3 y 6.1 del Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993, que tienen como finalidad demostrar la realidad del daño, su alcance y extensión, la relación de causalidad entre éste y el funcionamiento del servicio y la evaluación económica de la lesión indemnizable. Ninguno de tales extremos ha de acreditarse cuando la existencia de un daño por la demora y el montante de la indemnización están predeterminados en la Ley por vinculación al mero transcurso de los plazos que establece. Ya la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1982 había subrayado que el artículo 136 del Reglamento de Expropiación Forzosa (entonces vigente) regulaba “un supuesto de hecho que nada tiene que ver con el devengo de intereses por demora, ya que se refiere a la responsabilidad patrimonial de la Administración por cualquier lesión que los particulares sufran en sus bienes o derechos, distintos a los que directamente se derivan de la expropiación forzosa, y ello explica que el mencionado precepto esté inserto dentro del epígrafe de indemnización por otros daños, porque los intereses

de demora que supone la inactividad de la Administración que los justifica se imponen con carácter imperativo”.

El problema subsiguiente puede plantearse en los siguientes términos ¿cuál es el sentido de la remisión del artículo 72.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa al artículo 121 de dicha Ley?.

A juicio del Consejo de Estado la remisión sólo puede tener sentido pleno cuando deba sustanciarse un verdadero procedimiento de responsabilidad patrimonial porque existan dudas o discrepancias acerca de las cuestiones propias de dicha institución. Así cuando no resulte con claridad la imputación del retraso al Jurado Provincial de Expropiación (porque pudiera imputarse a la actuación de la Administración expropiante, del beneficiario o del expropiado) o resulte controvertido el cómputo mismo de los plazos que deban tomarse como referencia para fijar la cuantía de la indemnización. El dictamen del Consejo de Estado tiene entonces por objeto el examen y asesoramiento sobre los extremos en controversia.

Incluso en estos casos, en los que existe una cuestión de específica dimensión jurídica, el procedimiento -el regulado ahora en el Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993- no tiene que ser, necesariamente y sin más, aplicado. Cuando en la propia configuración de los intereses de demora debidos se aprecia la predeterminación legal de la existencia del daño por el mero transcurso de determinados plazos y la fijación de su cuantía, es ociosa la práctica de los trámites -comenzando por la incoación misma del procedimiento- que tienen como finalidad probar la existencia e intensidad del daño.

Este es el sentido que, a juicio del Consejo de Estado, ha de darse a la remisión contenida en el artículo 72.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

Consecuencia inmediata de esta interpretación es que, en aquellos expedientes expropiatorios en que se haya producido un retraso en la actuación del Jurado de Expropiación que proceda indemnizar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley de Expropiación Forzosa y no exista problema alguno que deba dilucidarse en un procedimiento de responsabilidad patrimonial porque todos los extremos que deben ser tenidos en cuenta para la determinación de la indemnización se aprecian con claridad y certeza, la liquidación de intereses habrá de producirse en el seno del expediente expropiatorio, a través de la fijación y comprobación en él de los siguientes datos: el transcurso -sin determinar el justiprecio- del plazo fijado por el artículo 34 de la Ley, el período de tiempo por el que se devenga el interés legal y el importe al que alcanzan los intereses legales que han de ser abonados. Se trata, pues, de una mera liquidación de intereses (“supuesto automático de responsabilidad” decía ya el dictamen 33.904 de 8 de abril de 1965) en la que no interviene margen alguno de apreciación, por lo que carecería de objeto la intervención del Consejo de Estado, aun cuando la tramitación del expediente tuviera lugar por el procedimiento abreviado regulado en el Reglamento aprobado por Real Decreto de 26 de marzo de 1993, ya que el artículo 12 de dicho Reglamento requiere que el dictamen, incluso en estos casos, se solicite a fin de que el Consejo de Estado se pronuncie sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, sobre la valoración del daño causado y sobre la cuantía y el modo de la indemnización, extremos que tienen que haber sido objeto de una previa demostración. Las características del devengo de los intereses de demora en el caso considerado hacen innecesaria y vacua la consulta al Consejo de Estado.

Con esta interpretación se supera el apego a la letra del citado precepto reglamentario (art. 72) para recuperar la práctica seguida durante los muchos años de vigencia de la legislación de expropiación forzosa en la que, en aras de la eficacia administrativa y de acuerdo con la evolución del instituto de la responsabilidad, cuando la actuación administrativa se limita a la realización de una

mera operación aritmética para el cálculo de los intereses de demora imputables al retraso del Jurado de Expropiación, la operación se practica en el seno de la relación expropiatoria, sin que deba aplicarse el procedimiento de responsabilidad patrimonial contenido hoy en el citado Reglamento de 26 de marzo de 1993.

4.3. El órgano competente para tramitar y para resolver.

Dilucidadas así las características y las actuaciones a seguir para la determinación, liquidación y abono de los referidos intereses de demora, ha de precisarse el órgano competente para tramitar y para resolver las reclamaciones que, en su caso, se susciten. Las vías argumentales desarrolladas en el expediente 2.533/99 eran dos: la sostenida por la Abogacía del Estado en el Ministerio de la Presidencia, para la que dicha competencia corresponde al Ministerio de Administraciones Públicas; la del Servicio Jurídico del Estado al entender que es el Consejo de Ministros quien debe resolver las reclamaciones y el Ministro de la Presidencia quien debe tramitarlas por el procedimiento de responsabilidad patrimonial extracontractual contenido en el Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993.

En el dictamen citado (2.562/99) y para resolver esta cuestión el Consejo de Estado tomó como punto de partida -a tenor de lo expuesto más arriba- la conclusión anterior: la distinción entre los casos que requieran la sustanciación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, aun con perfiles propios, y aquellos en que solamente deba procederse a una mera liquidación de intereses.

a) En el primero de los casos, supuesto en que la remisión del artículo 72.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa al artículo 121 de la Ley cobra sentido, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, a cuyo tenor los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resolverán por el Ministro respectivo o el Consejo de Ministros si una Ley así lo dispone. En tal sentido, la doctrina legal del Consejo de Estado ha entendido que la competencia para resolver

la reclamación de intereses por demora en la fijación del justiprecio imputable al Jurado de Expropiación, tramitada por el procedimiento de responsabilidad patrimonial, corresponde al Consejo de Ministros. Ello es consecuencia de que los referidos Jurados, no obstante su originaria adscripción a los Gobiernos Civiles según los artículos 33.4 de la Ley y 38 del Reglamento de Expropiación Forzosa (y tras la LOFAGE a los nuevos órganos de la Administración periférica), son órganos de carácter técnico y arbitral cuya función exclusiva, presidida por los principios de imparcialidad e independencia, consiste en la valoración de los bienes y derechos expropiados. La no inclusión de dicho órgano en la escala jerárquica de ningún Departamento (ni el de Interior ni el de Administraciones Públicas, pese a las modificaciones introducidas por la LOFAGE) y la exclusividad de su función tasadora de los bienes expropiados desaconsejaban considerar como competencia propia de los Jurados el resolver acerca de las reclamaciones por el retraso en la fijación del justiprecio.

Desde esta perspectiva parecía natural concluir -y así lo ha venido sosteniendo el Consejo de Estado en diversos dictámenes de 1997 y 1998- que el conocimiento de dichas reclamaciones ha de corresponder al Consejo de Ministros en cuanto órgano superior de la Administración del Estado. El Tribunal Supremo, ante la falta de incardinación del Jurado de Expropiación en un Ministerio concreto, llegó a una solución similar en relación con la declaración de lesividad de los actos de los Jurados Provinciales de Expropiación a la vista del artículo 56 de la entonces vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que preveía la declaración de lesividad en virtud de Orden acordada en Consejo de Ministros en determinado supuesto analógicamente invocado (Sentencias de 14 de marzo de 1965, 30 de noviembre de 1967 y 13 de junio de 1973).

Podría ciertamente cuestionarse esa competencia del Consejo de Ministros, en cuanto órgano superior jerárquico del Ministro, ya que éste no lo es del Jurado de Expropiación, como tampoco lo es aquel Consejo. No obstante, al ser objeto de

valoración en estos casos la propia actuación del Jurado que incumplió los plazos legalmente previstos, resulta más adecuado no atribuir su conocimiento al Jurado mismo -que habría de declarar su propia responsabilidad- sino a un órgano administrativo distinto.

Sobre este presupuesto la tramitación de las reclamaciones habrá de corresponder al Ministerio de Administraciones Públicas, en cuya órbita se incardinan ahora los Jurados Provinciales de Expropiación, y no al Ministerio de la Presidencia (donde se ha venido siguiendo en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.1 del Real Decreto 1891/1996, de 2 de agosto, sobre estructura orgánica básica del Departamento, que le atribuye la función de prestar asistencia administrativa al Consejo de Ministros).

b) En el segundo de los casos -mera liquidación de intereses sin requerir la previa resolución de cuestiones de entidad propiamente jurídica-, que habrá de resolverse en el seno de la relación expropiatoria sin la tramitación de un expediente de responsabilidad patrimonial, el órgano competente habrá de ser el Ministerio de Administraciones Públicas, en cuanto, como se ha dicho, en su órbita se incardinan los Jurados Provinciales de Expropiación.

A la vista de las innovaciones introducidas por la LOFAGE en la Administración periférica (sustitución de los Gobiernos Civiles por las Subdelegaciones Provinciales del Gobierno o, en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, por las Delegaciones del Gobierno, que según su artículo 32.1 se adscriben al Ministerio de Administraciones Públicas, siendo las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias órganos de la respectiva Delegación del Gobierno) y teniendo en cuenta el artículo 33.4 de la Ley de Expropiación Forzosa (a cuyo tenor las funciones administrativas y subalternas de los Jurados de Expropiación estarán a cargo del personal adscrito a los Gobiernos Civiles, en los que se organizarán los servicios necesarios, actuando de Secretario del Jurado un

funcionario del Cuerpo Técnico Administrativo designado por el Gobernador Civil) y el artículo 38.8 del Reglamento de Expropiación Forzosa (según el cual, “los demás gastos del Jurado, tanto personales como materiales, correrán a cargo de los Presupuestos Generales del Estado en los créditos consignados para los Gobiernos Civiles”), es el Ministerio de Administraciones Públicas el Departamento ministerial respecto del que existe una cierta adscripción “sui generis” de los Jurados de Expropiación.

Esta solución se fundamenta en la legislación vigente y en la práctica originada en su aplicación. La presente Memoria es, sin embargo, lugar adecuado y ocasión oportuna para elevar al Gobierno la observación de que podría resultar conveniente, para la mayor eficacia y agilidad de los expedientes administrativos, que la mera liquidación de intereses se realizase, de oficio o a instancia de parte, por el propio Jurado de Expropiación no sólo en el caso previsto en el artículo 72.1 del Reglamento de Expropiación Forzosa (cuando la responsabilidad por demora sea imputable al beneficiario) sino también en los casos en que corresponda a la Administración expropiante o al propio Jurado de Expropiación, siempre, eso sí, que no se suscite problema alguno que deba de dilucidarse en un procedimiento específico de responsabilidad patrimonial, como cuando existan discrepancias acerca de la imputación de la responsabilidad o del cómputo de los plazos legalmente establecidos. En este sentido, ha de recordarse que en algunas Sentencias el Tribunal Supremo ha entendido que el Jurado de Expropiación puede resolver sobre los intereses al hacerlo sobre el justiprecio, aunque con arreglo a la legislación vigente, como señala la Sentencia de 28 de febrero de 1997, cuando el imputable de la demora no sea el beneficiario, las declaraciones del Jurado carecerán de la presunción que protege a la función meramente tasadora, de modo que, según la Sentencia de 28 de septiembre de 1998, la decisión tendrá un significado indicativo o de remisión a la Ley.

4.4. La aplicación presupuestaria para el abono de los intereses de demora

imputables al Jurado de Expropiación.

El subsiguiente problema planteado, a resultas de las cuestiones anteriores, es el relativo a la aplicación presupuestaria que deba darse a las indemnizaciones que, eventualmente, pudieran reconocerse.

Son dos las posibles soluciones: o bien imputar el importe de los intereses a la sección presupuestaria correspondiente al Departamento expropiante (en cuanto se trate de la Administración del Estado) como coste adicional de la expropiación o sobrecoste de la inversión, o bien imputarlo al Ministerio “de adscripción” -aun “sui generis”- de los Jurados de Expropiación, ahora el Ministerio de Administraciones Públicas, para que luzca como coste del mal funcionamiento de los Jurados. Cuando es la del Estado la Administración expropiante el problema se sustancia en el plano de la “ortodoxia presupuestaria” en virtud de las opciones que se tomen para atenderla pues, en ambos casos, la carga económica pesa sobre los Presupuestos Generales del Estado.

El problema se sustantiva cuando es una Administración distinta de la del Estado la expropiante. En tal caso, si el importe de los intereses se imputa al Jurado y, por tanto, a la Administración del Estado, habrá que acudir a la consignación presupuestaria prevista para hacer frente a los retrasos en la actuación de los Jurados, consignación que deberá figurar en la sección de los Presupuestos correspondiente al Ministerio de Administraciones Públicas, en cuanto que la dependencia presupuestaria de los Jurados de Expropiación lo era de los Gobiernos Civiles, como se ha dicho, y lo es ahora de las Subdelegaciones del Gobierno integradas en las Delegaciones del Gobierno y adscritas al citado Ministerio de Administraciones Públicas. La existencia de una partida presupuestaria específica, junto a las más claramente concretadas por el artículo 38.8 del Reglamento de Expropiación Forzosa, serviría para dar cobertura al coste del retraso y reflejarlo, presupuestaria y contablemente, como imputable al

funcionamiento -anormal- de los Jurados de Expropiación.

De los expedientes examinados en el Consejo de Estado resulta que, hasta la entrada en vigor de la LOFAGE, el Ministerio del Interior, en virtud de la dependencia presupuestaria de los Jurados de Expropiación respecto de los Gobiernos Civiles derivada del artículo 38 del Reglamento de Expropiación Forzosa, asumió la carga económica de los Jurados de Expropiación.

Posteriormente, dicha consignación presupuestaria -relativa a los Jurados Provinciales de Expropiación- ha pasado a las Delegaciones del Gobierno, en las que se integran las Subdelegaciones del Gobierno, dependientes orgánicamente del Ministerio de Administraciones Públicas. No aparece, sin embargo, en los Presupuestos Generales del Estado (para 1998, 1999, 2000) ninguna previsión específica sobre los intereses de demora en la fijación del justiprecio imputables a los Jurados de Expropiación. Figura en ellos una partida de anticipos a Jurados en el programa relativo a la Administración periférica del Estado, Sección 22, correspondiente al Ministerio de Administraciones Públicas. Habrá, por tanto, que cuidarse de consignar una específica partida a tal fin, sobre todo a la vista de las expropiaciones en que no figure como Administración expropiante la Administración del Estado.

5. La especificidad del devengo de intereses por demora del Jurado en las expropiaciones de carácter urgente.

Como se ha dicho antes, en los procedimientos de urgencia el artículo 52.8 de la Ley de Expropiación Forzosa prevé, respecto de los intereses, que la indemnización del artículo 56 de la misma Ley se girará en tales procedimientos con la especialidad de que será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquella en que se hubiera producido la ocupación de que se trata.

En torno a este artículo se han suscitado diversas cuestiones. La primera concierne a la compatibilidad o no de estos intereses con los del artículo 56 de la Ley, invocándose al respecto el diferente fundamento entre ambos intereses: los del artículo 56 se establecen en atención a un hecho -la prolongación del expediente por más de seis meses sin que se determine el justo precio-; los intereses del artículo 52.8 se imponen en atención a la ocupación material del bien antes del pago del justiprecio, con la consiguiente privación de su uso y explotación por parte del expropiado.

La polémica se hacía más intensa cuando, a pesar de la declaración de urgencia, no había ocupación material del bien, manteniendo el expropiado su uso y disfrute durante la fase de fijación del justiprecio. Tras un primer momento en que cierta doctrina estimó compatibles los intereses de ambos artículos, luego la jurisprudencia los declaró incompatibles, procediendo en las expropiaciones urgentes sólo la aplicación del artículo 52.8 y, por tanto, devengándose únicamente los intereses desde la efectiva ocupación. Sin embargo, una jurisprudencia más reciente (Sentencias de 14 de marzo de 1986, 16 octubre de 1989, 5 de noviembre de 1991, 22 de marzo, 1 de junio y 17 de julio de 1993, 14 de noviembre de 1995 y 13 de enero de 1998, entre muchas otras) viene considerando posible el devengo sucesivo de ambos tipos de intereses de modo que, si transcurren seis meses desde que se inició el expediente expropiatorio sin que haya tenido lugar la ocupación, se devengarán los intereses del artículo 56 de la Ley hasta que tal ocupación tenga lugar, enlazando a partir del día siguiente a ella con los del artículo 52.8 de la misma Ley hasta el completo pago o consignación del justo precio. De lo contrario, el afectado por una expropiación de urgencia sería de peor condición que el expropiado por el procedimiento ordinario, pues mientras uno cobra intereses desde los seis meses siguientes a la iniciación del expediente expropiatorio, conforme al artículo 56, el otro no tendría respaldo legal para percibir los procedentes durante el tiempo que mediere

(aunque fuere superior a seis meses) entre la declaración de la necesidad de ocupación que inicia el expediente expropiatorio y la realización efectiva de la ocupación.

Por consiguiente, en las expropiaciones urgentes la norma general será que el *dies a quo* a efectos del cómputo de intereses habrá de ser el día siguiente a la fecha de la efectiva ocupación de los bienes o derechos y, por excepción, si dicha ocupación se realiza después de transcurridos seis meses desde el inicio del expediente expropiatorio sin que hubiera tenido lugar la ocupación, se devengarán los intereses del artículo 56 hasta que tal ocupación tenga lugar; a partir del día siguiente a ella correrán los intereses del artículo 52.8 hasta el pago o consignación.

Atendiendo precisamente al distinto fundamento de unos y otros intereses, el Consejo de Estado -en sus dictámenes 1.263/95, 4.109/97, 5.056/97, 293/98, 511/98 y 732/98, entre otros y salvo en el dictamen 1.370/96- ha entendido que, si bien los intereses de demora del artículo 56 pueden ser imputables al Jurado de Expropiación (art. 72 del Reglamento), los intereses que se justifican en la privación del disfrute de la propiedad por su ocupación se deben y han de ser abonados precisamente por quien goza o se beneficia de dicha ocupación.

En este sentido, el Consejo de Estado subrayó el carácter compensatorio de estos intereses en las expropiaciones urgentes en las que se produce, con carácter previo a la fijación y abono del justiprecio, la ocupación de los bienes objeto de la expropiación, es decir, la anticipada desposesión de los mismos que permite a la Administración expropiante o al beneficiario de la expropiación, en su caso, tomar posesión de la finca expropiada e iniciar sus actuaciones en ella sin haber pagado el justiprecio que quedaba pendiente de toda la fase de su propia determinación.

En tales dictámenes ha sostenido el Consejo de Estado que los intereses del artículo

52.8 de la Ley de Expropiación Forzosa se devengan desde la ocupación de la finca y tienen como finalidad el resarcimiento por la anticipada privación del uso y disfrute del bien, sin haberse producido el pago del justiprecio. Tienen el carácter de contraprestación que se debe al propietario expropiado por haber quedado privado del bien sin percepción de la debida contraprestación.

Por lo tanto, al Jurado de Expropiación no le pueden ser imputados los intereses devengados *ex* artículo 52.8 de la Ley, puesto que la causa de devengo es la ocupación del bien expropiado, sino sólo los que le correspondan en virtud del artículo 56 (retraso o dilación del expediente). En esta situación, carece de relevancia el retraso del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa en la fijación del justiprecio cuando dicho tiempo de retraso del Jurado en fijar el justiprecio no varía para nada la situación en la que la Administración expropiante dispone de los bienes expropiados o el beneficiario ostenta ya su posesión y uso activo sin haber satisfecho al expropiado la contraprestación de su justiprecio. En consecuencia, el expresado tiempo resulta neutro respecto a la situación y al título de devengo de los intereses *ex* artículo 52.8, título que, como se ha dicho, consiste en la ocupación y uso sin previo pago del precio y que, como tal, es de aplicación anterior y preferente al título general de devengo de intereses por retraso en la fijación del justiprecio de las expropiaciones ordinarias del artículo 56, siendo sólo desarrollo de este último precepto lo dispuesto en los artículos 71 y 72 del Reglamento de Expropiación Forzosa.

Ese carácter compensatorio de los intereses por ocupación urgente del artículo 52.8 se ha destacado también por algunas Sentencias del Tribunal Supremo, como la de 5 de mayo de 1993 o la de 3 de mayo de 1999. Otras Sentencias, como la de 13 de enero de 1998, subrayan que ambos intereses tienen el mismo fundamento: la afectación de los bienes a la expropiación. El Tribunal Supremo, sin embargo, aplica a los intereses del artículo 52.8 de la Ley las reglas contenidas en el artículo 72 del Reglamento, por lo que aprecia la posible imputación de parte de

los mismos (durante el período de retraso del Jurado en la fijación del justiprecio) a la Administración del Estado por la actuación del Jurado de Expropiación (Sentencias de 14 de abril de 1996, 25 de noviembre de 1997 y de 13 de enero de 1998).

A juicio del Consejo de Estado, los intereses del artículo 52.8 LEF representan el inexcusable equilibrio económico para la situación en que, en virtud de la ocupación urgente, la Administración (o el beneficiario) ha tomado ya posesión de los bienes expropiados y tiene su uso y dedicación pública sin haber realizado todavía la correspondiente y esencial contraprestación del pago del justiprecio pendiente de determinación.

El abono de los intereses por el período de retraso del Jurado de Expropiación en la fijación del justiprecio cuando se haya producido la ocupación urgente debería corresponder, por lo tanto, a la Administración expropiante o al beneficiario que, durante el referido período, se mantuvo en la posesión y uso del bien expropiado sin haber pagado su precio; dispuso simultáneamente del bien y del importe de su precio. Al tratarse de un interés compensatorio del disfrute de la cosa, el obligado a su abono debería ser el beneficiario de tal disfrute, sin perjuicio de la acción de regreso que, en la parte que corresponda a una lesión efectiva y frente al responsable de la demora en la determinación del justiprecio, pudiera eventualmente tener quien hubiera disfrutado por anticipado del bien o derecho expropiado.

El Consejo de Estado sugiere que las reflexiones expuestas y los criterios en que se inspiran sean cuidadosamente ponderados con ocasión -al parecer, ya existente- de la revisión de la legislación de expropiación forzosa. Siempre, claro está, al servicio consecuente y justo de los intereses comprometidos en la actuación expropiatoria.