

## La función consultiva hoy: su sentido y alcance

*El consejo es el acto ínfimo de la prudencia,  
su acto supremo es el precepto y el intermedio su juicio*  
Santo Tomás de Aquino, «*Summa Theologica*»

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LA FUNCIÓN CONSULTIVA.—2.1. La función consultiva en la Constitución Española.—III. EL CONSEJO DE ESTADO COMO «SUPREMO ÓRGANO CONSULTIVO DEL GOBIERNO».—3.1. Supremo.—3.2. Órgano: en sentido dogmático, legal, estructural y funcional.—3.3. Consultivo.—3.3.1. De control.—3.3.2. Copartícipe de la competencia.—3.3.3. Cuasi-fiscalizador.—3.3.4. Decisorio.—3.3.5. Asesor jurídico de «legalidad y de oportunidad».—3.3.6. Función de estudio.—3.3.7. «Función pretoria».—3.3.8. Función de garantía.—3.4. Del Gobierno.—a) Gobierno en sentido amplio.—b) Gobierno en sentido estricto.—c) Autoridad consultante.—IV. CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJOS CONSULTIVOS.—4.1. La nueva organización territorial del Estado y la STC 204/1992, de 26 de noviembre de 1992.—4.2. Caracterización general de los Consejos Consultivos.—4.3. Valoración: Cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992.—V. LA FUNCIÓN CONSULTIVA HOY: PERSPECTIVAS Y SUGERENCIAS.—5.1. Administración activa y administración consultiva: perspectiva relacional.—5.2. Administración activa y administración consultiva: perspectiva funcional.—5.2.1. Función consultiva y reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.—5.2.2. Función consultiva y participación efectiva en la tramitación de proyectos de ley.—5.2.3. Función consultiva y realidad comunitaria.—5.2.4. Función consultiva y distribución territorial del poder.—VI. CONCLUSIÓN.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

---

\* Letrada del Consejo de Estado.

## RESUMEN

*El presente estudio tiene por objeto analizar cuales son los principales retos a los que se enfrenta el Consejo de Estado como órgano consultivo del gobierno. Para ello se encuadra su funcionamiento dentro del modelo clásico de asesoramiento sin perder no obstante de vista, todo aquello que de los modernos sistemas tipo «staff on line», pudiera contribuir a una mayor eficacia de su actividad dentro de nuestro engranaje institucional.*

*Cuatro son las cuestiones que se sugieren como reflexión de futuro:*

*La primera, relativa a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.*

*La segunda, se refiere al establecimiento de mecanismos de participación efectiva del Consejo de Estado en la elaboración de proyectos de Ley, aprovechando así su alto conocimiento en materias de Gobierno y Administración.*

*La tercera, afecta a las relaciones entre el Consejo y las Instituciones comunitarias mientras que la última, afecta a las competencias del Consejo en materia territorial y a las que pudieran atribuirle para dotar al Estado de mayor solidez en la consolidación de un verdadero Estado autonómico.*

*Por último señalar que a lo largo de todo el trabajo se trata a los Consejos Consultivos como pieza clave dentro de las Administraciones autonómicas, un tema de especial actualidad en nuestra Comunidad por la reciente creación del Consejo Consultivo Madrileño.*

## ABSTRACT

*The main objective of this research is to analyse which are the principals challenges that the Council of State has to take into consideration in its legal advising to Government in our modern and complex institutional system.*

*In that sense the study analyses the Council as a representative example of the classic consultative bodies touching modern aspects of the «staff on line system» in order to improve its service to the Government, the Administration and the citizens themselves.*

*Four are the main aspects in which the Council of State would have to reflect on:*

*First, the one related to the patrimonial responsibility of the Public Administration.*

*Secondly, its effective participation in the creation of statutes and legal projects in general.*

*Thirdly, its relations with European institutions and finally its competences and possibilities in the territorial distribution of power, in particular, in the consolidation of a complex structure of State.*

*Finally its worth noting that the research also talks about the consultative bodies in the autonomous regions as a key part of its Administration which is very relevant to these times in our autonomous community after the recently created consultative Council of Madrid.*

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto encuadrar la función consultiva en el marco de las modernas Administraciones Públicas. Para ello se analiza en primer lugar, los tipos de órganos consultivos; el clásico y el de apoyo inmediato o tipo «*staff on line*», de origen anglosajón. Dentro de esa primera parte se encuadran a modo de ejemplo, distintos órganos que dentro de nuestra Administración, prestan servicios consultivos, acogiéndose a uno u otro modelo organizativo. De entre ellos es destacable por tradición, *autoritas* e importancia, el Consejo de Estado, al que se le dedica la parte más extensa del estudio. El supremo órgano consultivo del Gobierno es analizado a la luz de su definición constitucional valorando aspectos subjetivos y objetivos. En un momento ulterior se destaca la presencia de los Consejos Consultivos autonómicos que, responden al modelo de descentralización política y jurídica que se ha ido constituyendo en la organización territorial española.

Finalmente se hacen una serie de recomendaciones muy vinculadas a las nuevas necesidades de la Administración contemporánea y a su razón de ser principal: servir con objetividad a los intereses generales del Estado.

## II. LA FUNCIÓN CONSULTIVA

El concepto de «función consultiva» es uno de los más tradicionales y clásicos en la «Teoría de la Organización». Dentro de las clasificaciones defendidas por la doctrina destaca la propuesta por García-Trevijano<sup>1</sup> que distingue nítidamente entre Administración activa, consultiva y de control.

El estudio de la función consultiva a través de la historia nos permite distinguir entre lo que pudiéramos llamar «órganos consultivos clásicos» y los «órganos de apoyo inmediato» o de tipo «*staff*», como señalara Eduardo García de Enterría<sup>2</sup>.

La función consultiva clásica responde al modelo organizativo implantado por Napoleón a finales del siglo XVIII. Este sistema sirvió para generalizar la técnica comisarial, consistente en trasladar las funciones consultivas y decisorias de los Consejos a oficiales y cargos unipersonales, de estricta confianza del Rey y directamente dependientes de su persona. Desde entonces los Consejos ejercerán únicamente funciones consultivas consagrándose así uno de los principios básicos de la Administración Napoleónica «*Délibérer est le fait des plusieurs, Administrer le fait d'un seul*». La función consultiva clásica se va a caracterizar desde un punto de vista estructural por su independencia respecto de la Administración

---

<sup>1</sup> José Antonio García-Trevijano Fos. «Dictámenes vinculantes del Consejo de Estado y recurso contencioso administrativo». Separata del libro Homenaje a Royo-Villanova. Madrid, 1977, p. 332.

<sup>2</sup> Eduardo García de Enterría, Prólogo a la traducción Española de Mooney «Principios de organización», pp. 163-183.

activa y desde una perspectiva funcional, por que su actuación es a instancia de la Administración consultante, se manifiesta de forma intermitente y mediante la fórmula solemne y formal del dictamen. Son normalmente órganos colegiados de carácter técnico (por ejemplo, el Consejo de Estado), o representativos de intereses (por ejemplo, el Consejo de consumidores y usuarios).

Por lo que hace a la Administración consultiva moderna, se desarrolló en el pasado siglo y se ha generalizado en el actual. El modelo de «Estado Mayor» norteamericano gira en torno a órganos de apoyo inmediato y se caracteriza también desde una perspectiva funcional y estructural. Desde este último punto de vista, los asesores son personas de confianza de los representantes de la Administración activa, de hecho, suelen ser nombrados y cesados con quienes les han dado su confianza política. Desde una perspectiva funcional su intervención y asesoramiento se produce de forma permanente e informal, bien a través de informes, bien en una simple conversación. Nuestra organización administrativa actual contempla varios ejemplos de estos centros de apoyo y asesoramiento es el caso de las Secretarías Generales Técnicas de los distintos departamentos ministeriales, o de los gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado.

En la actualidad la función consultiva se ha «especializado» y se ha expandido para dar respuesta a nuevas necesidades. Así, y a modo de ejemplo de los estudiados cabe señalar:

- a) Existen órganos que tratan de dotar las decisiones administrativas de cobertura administrativa, como las Secretarías Generales Técnicas.
- b) Otros creados para acercar al gobernante con la realidad política. Este es el caso de los Gabinetes.
- c) Otros tratan de establecer una comunicación regular entre el gobierno y los colectivos representativos de intereses sociales y económicos. Es el caso de los colegios representativos de intereses.
- d) Otros, como el Tribunal de Cuentas, han potenciado sus competencias consultivas como solución a la llamada «crisis de la competencia económico-financiera» del Parlamento<sup>3</sup>.
- e) Finalmente, otros tienen por finalidad asegurar el predominio del Estado de Derecho, entendido como sometimiento del Gobierno y de la Administración al Ordenamiento Jurídico. Esta es la función del Consejo de Estado y de los modernos Consejos consultivos.

## 2.1. La función consultiva en la Constitución Española

Fiel a la tradición y en términos similares a los recogidos en la Constitución gaditana de 1812, la Constitución vigente regula el Consejo de Estado dentro de su título IV «Del Gobierno y la Administración» utilizando la fór-

---

<sup>3</sup> Federido Trillo-Figueroa y Martínez Conde. «La función consultiva del Tribunal de Cuentas ante la crisis de la institución parlamentaria». Separata del libro «El Tribunal de Cuentas en España». Instituto de Estudios Fiscales.

mula de «supremo órgano consultivo del Gobierno» y remitiendo su regulación a ley orgánica.

Como señalara Arozamena Sierra<sup>4</sup>, del artículo 107 se deriva la caracterización y naturaleza del Consejo de Estado desde una perspectiva funcional, de posición y de rango. Además, se añade, la reserva a ley orgánica, lejos de ser un indiferente jurídico, pone de manifiesto la relevancia del Consejo y de la función que se le encomienda.

La Ley orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado y el Reglamento Orgánico del Consejo, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, acotan el ámbito organizativo y funcional del Consejo de Estado. Desde esta perspectiva y sin perjuicio de ulteriores matizaciones, cabe encuadrar al Consejo dentro de los órganos consultivos clásicos. Siguiendo los caracteres antes trazados se comprueba que se adecua al esquema tradicional:

- a) En el plano estructural: de acuerdo con lo previsto en el artículo 1.2 de la LOCE *«ejerce la función consultiva con autonomía orgánica y funcional para garantizar su independencia de acuerdo con la Constitución y con las leyes.»*
- b) En el plano funcional: *«El Consejo de Estado emitirá dictamen en cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno o sus miembros» (artículo 2.2).* Se constata que el Consejo actúa a instancia de la Administración consultante y de manera solemne y formal a través de dictamen.

### III. EL CONSEJO DE ESTADO COMO SUPREMO ÓRGANO CONSULTIVO DEL GOBIERNO

Siguiendo la calificación utilizada en la Constitución pasamos a continuación a analizar las implicaciones que cada uno de los términos utilizados tiene en la configuración del Consejo de Estado.

#### 3.1. Supremo

La supremacía a la que se refiere la Constitución tiene distintas manifestaciones. En primer lugar implica la precedencia del Consejo de Estado y el carácter final de sus dictámenes. Precedencia que se pone de relieve en el hecho de que *«los asuntos en que hubiera dictaminado el Pleno del Consejo de Estado no podrá remitirse a informe de ningún otro cuerpo u órgano de la Administración del Estado. En los que hubiere dictaminado la Comisión Permanente, sólo podrá informar el Consejo de Estado en pleno» (art. 2.2 LO3/1980).*

El carácter supremo se constata también en:

- a) Que la omisión de su dictamen preceptivo constituye un vicio de nulidad de la resolución o disposición de la que se trate.

<sup>4</sup> Jerónimo Arozamena Sierra «Caracterización constitucional del Consejo de Estado» Documentación Administrativa n.º 244-145. Agosto de 1996.

- b) Que el disentimiento de un Ministro respecto de lo dictaminado por el Consejo de Estado, traslada la competencia decisoria al Consejo de Ministros (art. 2.2).
- c) Que la disposición o resolución que se dicte una vez emitido el dictamen del Consejo de Estado expresará si se acuerda conforme con el dictamen (mediante la fórmula «*de acuerdo con el Consejo de Estado*»), o se aparta de él («*oído el Consejo de Estado*»).

### 3.2. Órgano: en sentido dogmático, legal, estructural y funcional

La calificación de órgano es más amplia que la de cuerpo —utilizada en otro tiempo—, pero resulta precisa en toda su extensión:

- a) En sentido dogmático, todo órgano es una unidad funcional dotada de capacidad para actuar de forma jurídicamente eficaz en las relaciones intersubjetivas o de expresar su voluntad hacia el exterior.
- b) En sentido legal, dice la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de 14 de abril de 1997, en su artículo 5.2, que, «*tendrán la consideración de órganos las unidades administrativa a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo*»
- c) Desde una perspectiva estructural, el Consejo de Estado es un órgano colegiado, colectivo y no representativo. Es órgano de relevancia constitucional, lateral o auxiliar, siguiendo la terminología italiana citada por Rodríguez Zapata<sup>5</sup>. Como señalara Arozamena Sierra<sup>6</sup> esa relevancia tiene carácter formal y sustancial y se manifiesta en que el Consejo coadyuva desde una misión preventiva garantizadora del recto ejercicio de las funciones esenciales del Estado y contribuye en definitiva a la defensa del Estado de Derecho en su conjunto.

### 3.3. Consultivo

La función consultiva y el propio término consultivo pueden ser analizados desde distintas perspectivas también.

Muchos autores, entre los que destaca el profesor Parada, analizan la función que realiza el Consejo de Estado atendiendo a la competencia concreta encomendada y a la eficacia que en cada caso tenga el dictamen emitido. Para este autor la función consultiva fetén la encontramos en todos aquellos casos en los que el dictamen no es preceptivo ni vinculante<sup>7</sup>. Junto a la función de consulta «*stricto sensu*» el Consejo de Estado «*se convierte*» en ocasiones en órgano de

<sup>5</sup> Jorge Rodríguez-Zapata. «*Teoría y practica del Derecho constitucional*». Tecnos, 1996, p. 446.

<sup>6</sup> Op, vid., pág. 4.

<sup>7</sup> Ramón Parada «*Derecho Administrativo II*», Marcial Pons, 2002, pp. 365-369.

control, en copartícipe de competencias revisoras, en órgano cuasi-fiscalizador, o decisorio. Cumple a su vez una función de estudio y pretoriana y, en conjunto, contribuye a garantizar el recto funcionamiento del Estado de Derecho.

### 3.3.1. *De control*

Siguiendo al mismo autor, la función encomendada al Consejo es de control cuando el dictamen es preceptivo. Por determinación legal el Consejo se convierte en órgano de control jurídico que no obstante puede extender su opinión a criterios de oportunidad y conveniencia, tal y como le permite la ley y se analiza posteriormente.

### 3.3.2. *Copartícipe de la competencia*

Cuando la consulta es preceptiva y su efecto vinculante, el Consejo se hace de alguna forma copartícipe de la competencia. No en vano en estos casos el Gobierno descarga y refuerza su decisión en la auctoritas institucional del Consejo de Estado. Especial relevancia tendría en este caso la competencia a la que se refiere el artículo 102 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común cuando se refiere a la revisión de oficio de actos administrativos: «*Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de 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.*» En estos casos como se ve la intervención del Consejo lo convierte en órgano de control y en copartícipe de la competencia revisora. Su intervención en estos casos puede determinar que un dictamen que declare la improcedencia de revisar de oficio impida a la Administración continuar con la revisión del acto del que se trate.

### 3.3.3. *Cuasi-fiscalizador*

En aquellos casos en los que el órgano consultante incumple la preceptiva solicitud o desoye el dictamen vinculante Parada considera que el Consejo actúa como órgano cuasi fiscalizador.

### 3.3.4. *Decisorio*

De acuerdo con el artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 y la Ley Orgánica reguladora del Tribunal de Conflictos, tres Consejeros permanentes de Estado serán elegidos anualmente para integrar este Tribunal al que corresponde dirimir los conflictos de atribuciones que

pueden surgir entre la Administración Pública y los Tribunales. En estos casos, la «participación del Consejo de Estado» —personificada en tres de sus consejeros—, tiene carácter decisorio e incluso arbitral. Esta opción tiene la virtud de adecuarse a nuestra tradición histórica, ya que la participación del Consejo de Estado en este tipo de conflictos tiene honda raigambre entre nosotros<sup>8</sup>.

### 3.3.5. *Asesor Jurídico de legalidad y de oportunidad*»

Se ha dicho con acierto que el Consejo de Estado cumple una importante función asesora en nuestro Estado de Derecho. En efecto, las consultas solicitadas tienen por finalidad conseguir un asesoramiento jurídico sobre un asunto determinado. Se trata de un asesoramiento externo, independiente pero complementario del que prestan las Asesorías Jurídicas de los respectivos departamentos ministeriales. Este fenómeno de «externalización» es bastante habitual en el ámbito privado y se está cada vez fomentando más en el ámbito empresarial. Las ventajas, resultan evidentes: mediante el asesoramiento que pudiéramos llamar «externo» se gana en conocimiento jurídico administrativo —recordemos la merecida auctoritas del Consejo en materias de gobierno y administración— y en objetividad, y es que, la independencia del Consejo de Estado, el hecho de no formar parte de la Administración activa-consultante, le permite tratar toda cuestión con mayor distancia. Ello, si se me permite, frente a las Asesorías jurídicas ministeriales, que en general son las que se encargan de la elaboración de aquello que luego, en un momento posterior, informan. El ejemplo resulta claro en el marco de la elaboración de disposiciones administrativas, pero no es el único caso. Como desventaja de la externalización podría señalarse, la demora en la toma de decisiones, evidente cuando la cadena de órganos informantes se alarga, y en todo caso, siempre que el asunto tiene que salir del órgano consultante a otro que además, y como ya hemos señalado, se expresa de manera formal, mediante dictamen.

El asesoramiento que tradicionalmente se le encomienda al Consejo de Estado no se limita exclusivamente a aspectos jurídicos. Por el contrario, la Ley Orgánica le insta a valorar aspectos de oportunidad cuando prevé que; «Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines». (art. 2.2 L.O.3/1980). En general —decía García-Trevijano Fos<sup>9</sup>— «de un expediente puede derivarse un dictamen y una moción, porque se detectan aspectos separados del objeto de la consulta, pero que gracias a ella pueden hacerse llegar a la Administración». Además, las mociones se elevan anualmente al Gobierno en la Memoria del Consejo de Estado, todo un documento de reflexión.

<sup>8</sup> Fernando Sainz Moreno. «La participación del Consejo de Estado en el Tribunal de Garantías Jurisdiccionales» Revista de documentación administrativa n.º 244-245. Enero-agosto 1996, pp. 238 y ss.

<sup>9</sup> Op. vid., p. 2.



Junto a estas manifestaciones de asesoramiento de oportunidad existen otras que en nuestros días están cobrando especial importancia y que a mi juicio, sería beneficioso potenciar. Me refiero a consultas planteadas por el Gobierno o por las Comunidades Autónomas en materias de actualidad, que requieren de una solución inmediata y que son remitidas por vía de urgencia al Consejo de Estado (por ejemplo, 48 horas en el dictamen n.º 605/2006 en relación con la disolución del Ayuntamiento de Marbella). Este tipo de consultas se proyectan primeramente por razones de oportunidad (en el mismo ejemplo, «procedencia de convocar elecciones locales como consecuencia de la disolución del Ayuntamiento de Marbella» —Dictamen n.º 605/2006— o la relativa al proyecto de «soterramiento de la M-30» —dictamen n.º 816/2004—) y son meramente potestativas. Encierran, claro está, una problemática jurídica concreta sobre algún aspecto del Ordenamiento Jurídico (como los plazos en la legislación electoral o la naturaleza jurídica de la M-30 tras el Convenio firmado entre el Ministerio de Fomento y el Alcalde de Madrid). Este tipo de consultas potestativas contribuyen a una toma de decisiones políticas eficaz con base en criterios estrictamente jurídicos. Amplían las enormes posibilidades de intervención del Consejo de Estado y rompen con la desventaja de los plazos para la emisión del dictamen. En estos casos se mejora a mi juicio eso que hemos dado en llamar «función consultiva clásica» precisamente por la inmediatez de la consulta.

Esta función de asesoramiento «de oportunidad» ha quedado también reforzada tras la reforma operada en la Ley Orgánica del Consejo de Estado por la Ley Orgánica 3/2004 que encomienda entre otras cosas a la Comisión de Estudios, la posibilidad de: «llevar a cabo igualmente los estudios, informes o memorias que juzgue oportuno para el mejor desempeño de sus funciones»

### 3.3.6. Función de estudio

La función de estudio, característica del modelo francés<sup>10</sup>, ha estado tradicionalmente vinculada, de forma más o menos directa al Consejo de Estado. En efecto, los Consejeros Permanentes y los Letrados podrán ser individualmente designados para el desempeño de cometidos especiales y para la participación en comisiones de estudio para cuestiones de singular relevancia e interés público. Ahora bien, esta posibilidad se ha convertido en un hecho a través de la importante reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica del Consejo de Estado. En efecto, esta reforma vino a introducir de forma institucional la Comisión de Estudios como órgano interno de actuación junto con el Pleno y la Comisión Permanente (art. 3.1 LO). Desde su entrada en vigor, «El Consejo de Estado realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el

---

<sup>10</sup> Yves Robineau et Didier Truchet. «Le Conseil d'etat» Colección - Que sais-je?, 1994, p. 67.

*Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el gobierno le encomiende (...) (art. 3.3).*

Hasta la fecha cuatro han sido los encargos encomendados al Consejo de Estado: el primero, el relativo a la reforma constitucional, aprobado por el Consejo de Ministros de 5 de marzo de 2005 y por el Consejo de Estado en Pleno el 16 de febrero de 2006 con tres votos particulares y solo uno en contra. Para su elaboración se organizaron cuatro grupos de trabajo, uno por cada materia a tratar (Sucesión a la Corona, Integración europea, Senado y Comunidades Autónomas), se manejó Derecho comparado y se contó con la participación de especialistas españoles y extranjeros. En fechas recientes han sido aprobados los otros dos estudios encargados por el Gobierno: El informe sobre la inserción del Derecho europeo en el Ordenamiento español y el informe sobre la protección de los habitats y especies marinas. Finalmente, se encuentra en proceso de elaboración un informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General.

No se le ha dado por el contrario aplicación práctica al tema de las propuestas legislativas. Lo cierto es que hasta ahora, la mayor parte de los anteproyectos de ley o sus modificaciones son remitidas al Consejo de Estado para consulta. En muchos casos, de forma potestativa, en otros, generalmente por trasposición de directivas comunitarias, de forma preceptiva. Sin embargo, y de acuerdo con el tenor literal del artículo 3.3 de la Ley Orgánica, de lo que se trataría sería de colaborar con la Administración activa en la elaboración de anteproyectos de ley. Esta colaboración sería previa a la formación del anteproyecto y no posterior como es ahora. Una vez más para su efectividad se requeriría de técnicas modernas y ágiles de entre las que podría señalarse la posible designación como ponentes de uno o más letrados de la Sección correspondiente para colaborar de forma más estrecha con el departamento ministerial proponente. Para que se materializase realmente los ponentes habrían de reunirse periódicamente, y siempre de acuerdo con los plazos y condiciones que fije la Autoridad consultante. Este tipo de colaboración sólo tendría ventajas. En efecto, contribuiría a mejorar la calidad de los proyectos legislativos desde los orígenes de su gestación, se ganaría en tiempo y recursos. En este sentido se excluiría la posterior intervención (potestativa) del órgano consultivo y posiblemente se evitarían problemas de inconstitucionalidad de las leyes (sin perjuicio de lo que en cada caso estimara el Tribunal Constitucional).

### 3.3.7. «Función pretoria»

Una función derivada de toda la actividad del Consejo en su conjunto es lo que Rodríguez-Zapata, siguiendo al maestro Orlando<sup>11</sup> llama la función

---

<sup>11</sup> Jorge Rodríguez-Zapata. «*Teoría y practica del Derecho constitucional*». Tecnos, 1996, p. 446.

pretoria. Esta función se pone de manifiesto a través de los dictámenes, los informes, estudios, memorias y la Memoria anual y consiste en promover y favorecer la evolución del Derecho a través de su interpretación. La manifestación más clara de esta función se materializa a través de las recopilaciones de doctrina que periódicamente publica el Consejo de Estado y que se ha convertido en instrumento de manejo y referencia obligada para abogados, jueces y fiscales, profesores y juristas en general.

### 3.3.8. *Función de garantía*

Tal y como señalara Lavilla Alsina<sup>12</sup> «La función consultiva es, primariamente, una función de garantía». Sirvanos esta reflexión como conclusión final de toda la actividad que realiza el Consejo de Estado. Esta función de garantía se manifiesta en dos sentidos:

- En sentido objetivo, por cuanto el Consejo en su actividad vela por la Constitución y por el Ordenamiento Jurídico en su conjunto. Y lo hace en todo caso ya sea en términos de legalidad o en términos de oportunidad, de forma potestativa o preceptiva, con efecto, vinculante o no.
- En sentido subjetivo, porque en términos genéricos a todos nos interesa que se vele por la legalidad y porque, ya en el plano más concreto, el Consejo de Estado vela para que se de efectiva participación a los ciudadanos. En este sentido todo dictamen analiza si se ha dado participación a los interesados a través de la audiencia en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, en la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, en la resolución de contratos o concesiones administrativas (...) o de la información Pública según el procedimiento de los órganos colegiados representativos. Se cumple con ello la previsión del artículo 105 b) de la Constitución pero sobre todo, se garantiza la efectiva interacción ciudadanos-poderes públicos tan característica del Estado Social de Derecho.

## 3.4. **Del Gobierno**

Retomando la regulación constitucional del Consejo de Estado, el artículo 107 de la Constitución no sólo lo define objetivamente («*Supremo Órgano Consultivo*») sino que también lo encuadra subjetivamente («*Del Gobierno*»). El término Gobierno nos lleva también a un doble análisis, en particular, el que distingue entre Gobierno en sentido amplio y Gobierno en sentido estricto:

---

<sup>12</sup> Landelino Lavilla Alsina. «*La Administración Consultiva del Estado*» Administraciones Públicas y Constitución. INAP, 1998, pp. 469-476.

A) *Gobierno en sentido amplio*: Una primera cuestión que se nos plantea es la de determinar cuál es la extensión real que el constituyente quiso darle al término «Gobierno» que puede reconducirse:

En primer lugar, al poder ejecutivo en la tríada clásica. En segundo lugar, al gobierno reducido a los miembros que componen el Consejo de Ministros. Finalmente, la expresión pudiera englobar al ejecutivo y al Jefe del Estado. De acuerdo con la opinión mayoritaria la Constitución parece acogerse a la segunda acepción que entiende al Gobierno como poder separado y distinto de la Administración y del Jefe del Estado.

Dentro de la doctrina dos han sido las cuestiones principales a dilucidar:

- La primera, quiénes forman parte del Gobierno: Al respecto se refiere el artículo 98 de la propia Constitución que prevé que «*El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la Ley*». Parece que el constituyente no quiso cerrar la posibilidad de incluir de entre los miembros del Gobierno a los Secretarios de Estado. Sin embargo, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, zanjó de momento la cuestión cuando en su artículo 1.2 dispuso que: «*El Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros*».
- Una segunda cuestión se refiere a si la Constitución utiliza el término Gobierno como equivalente a Consejo de Ministros (Gobierno-Presidente, Vicepresidentes y Ministros — reunidos a efectos de deliberar). Para un sector doctrinal encabezado por Cazorla (...) <sup>13</sup> la Constitución ha elegido la no identificación entre el Gobierno («*y los demás miembros que establezca la Ley*») y el Consejo de Ministros. Se evidenciaría hablar desde esta óptica la distinción entre Gobierno en sentido amplio y

B) *El Gobierno en sentido estricto*, integrándose en el primer término el Presidente, los Vicepresidentes, los Ministros y los demás miembros que establezca la Ley, mientras que en el segundo se incluiría exclusivamente a quienes forman el Consejo de Ministros, el Presidente, los Vicepresidentes en su caso, y los Ministros. Sin embargo estos mismos autores parece que se acogen tras la aprobación de la Ley 50/97 a la tesis mayoritaria sostenida por Santamaría Pastor <sup>14</sup>, que sostiene que existe identidad material entre ambas expresiones, por otra parte, indistintamente utilizadas a lo largo del texto constitucional.

<sup>13</sup> Luis M Cazorla, Enrique Arnaldo y Fernando Román. «*Temas de Derecho Constitucional*» Aranzadi, 2000, p. 243.

<sup>14</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor. «*Principios de Derecho Administrativo II*» Centro de Estudios Ramón Areces, 2002, pp. 499-501 y «*Gobierno y Administración: un reflexión*» Documentación Administrativa, 1988, pp. 67 y ss.

En relación con su aplicación práctica al Consejo de Estado seguimos a Cavero Lataillade «*El Consejo de Estado está configurado en la Constitución como órgano consultivo del Gobierno y para asuntos que hayan de ser resueltos por el Consejo de Ministros, Comisiones delegadas del Gobierno o alguno de sus miembros*»<sup>15</sup>.

C) *Autoridad consultante*. Formalmente autoridad consultante lo es el Gobierno de la Nación y dentro de éste el Presidente y sus Ministros, en su doble condición no obstante, de miembros del gobierno y cabeza de la Administración (Hauriou). Se extiende a las Comunidades Autónomas, a las entidades Locales e incluso, en los casos reconocidos, a algunas Administraciones Independientes como es el caso del Banco de España.

#### IV. CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJOS CONSULTIVOS

##### 4.1. La nueva organización territorial del Estado y la STC 204/1992, de 26 de noviembre de 1992

La Constitución española de 1978 dedica su título VIII a la «organización territorial del Estado». Es en concreto es artículo 137 el que prevé que «*El Estado se organiza territorialmente en los municipios, la provincias y las Comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*». Partiendo del llamado «principio dispositivo» se han ido constituyendo las Comunidades Autónomas, entidades territoriales que gozan de autonomía política y jurídica y que han hecho realidad la descentralización política entre nosotros. En estos años de configuración y desarrollo autonómico muchas han sido las cuestiones que se han planteado en defensa de la autonomía y del autogobierno que la Constitución les otorga. Una de ellas, fue la relativa a los órganos consultivos autonómicos. En particular la cuestión se suscitó entorno a sí el dictamen del Consejo de Estado podía ser sustituido por el de un Consejo Consultivo autonómico. La sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de noviembre de 1992, realizó una interpretación del artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado que al efecto preveía: «*Las Comunidades Autónomas podrán por conducto de sus Presidentes, solicitar dictamen del Consejo de Estado, bien en pleno o en Comisión Permanente, en aquellos asuntos en los por su especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente. El dictamen será preceptivo para las Comunidades en los mismo casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes*». El Alto Tribunal entendió que dicho dictamen únicamente es preceptivo para las Comunidades Autónomas sin organismo consultivo propio y sólo en aquellos casos en que formen parte de las bases del

---

<sup>15</sup> Íñigo Cavero Lataillade. *La alta función Consultiva: Consejo de Estado y Órganos consultivos semejantes en las CC.AA. Perspectiva actual y de futuro*. Dirección del Servicio Jurídico «Constitución y nuevo diseño de las Administraciones Estatal y Autonómica», p. 594.

Régimen Jurídico de la Administración Pública o del Procedimiento Administrativo Común. En consonancia con ello se consideró que el dictamen del Consejo de Estado podía ser sustituido por los de los respectivas Comunidades Autónomas siempre y cuando estos fueran creados en régimen de identidad con el Consejo de Estado. En particular resultaba indispensable que los órganos consultivos fueran homologables al Consejo de Estado y para ello que «su organización y funcionamiento asegure su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica» (STC 204/92).

En la actualidad todas las Comunidades Autónomas salvo Cantabria, han creado consejos Consultivos Autonómicos (el de Madrid está constituido pero aún no ha comenzado a funcionar), unos son de relevancia estatutaria, como el de Cataluña o el Canario, otros como el de Murcia, no es de relevancia estatutaria.

#### 4.2. Caracterización general de los Consejos Consultivos

##### a) *Órganos consultivos del Gobierno autonómico y de su Administración*

Tal y como señala Trujillo Fernández<sup>16</sup>, los Consejos Consultivos autonómicos son órganos colegiados de naturaleza estatutaria (o no), integrados como instituciones de autogobierno en la organización institucional de las Comunidades Autónomas para el cumplimiento de los cometidos fiscalizadores preventivos que tienen atribuidos en relación con la observancia de la Constitución, el correspondiente Estatuto de Autonomía y, en general, de las normas jurídicas que resultaren de aplicación a los distintos supuestos de los que conocen. Aunque su papel dentro de uno u otro sistema institucional varía, en general a todos se les han asignado las siguientes funciones:

1. Examen previo de la legitimidad constitucional-estatutaria de los Proyectos y «Proposiciones de Ley».
2. Cooperación a la defensa jurisdiccional de las competencias autonómicas y a los fines de la jurisdicción constitucional.
3. Examen previo de la legalidad de los Decretos Legislativos y de los Reglamentos autonómicos
4. Control de legalidad de ciertos actos de la Administración autonómica y Local como en materia de convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas.
5. Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial.

En la práctica totalidad de los casos, los Consejos Consultivos lo son del Gobierno y de la Administración autonómica (Canarias, Baleares, Andalucía, Valencia, (...)) que supone ya una primera diferencia de ámbito subjetivo

<sup>16</sup> Enciclopedia Jurídica Civitas. Voz Consejos Consultivos Autonómicos, pp. 1501-1507.

respecto del Consejo de Estado. Cataluña por ejemplo creó dos órganos, la Comisión Asesora, dependiente del Consejo ejecutivo, y el Consejo Consultivo. Algunas de ellas legitiman al Parlamento a solicitar la intervención del Consejo de Estado o extienden sus funciones fiscalizadoras no solo a la actividad autonómica sino también a la de las Entidades Locales, como por ejemplo en Canarias.

Sus miembros son elegidos por el Gobierno autonómico en la mayor parte de los casos si bien, de nuevo Canarias, por ejemplo, prevé que 3 miembros sean nombrados a propuesta del Parlamento por mayoría reforzada de 3/5. Se cumple el requisito de cualificación profesional si bien Baleares, Valencia y Cataluña exigen que además sean ciudadanos de la Comunidad.

#### **4.3. Valoración: Cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992**

La sentencia 204/1992 del Tribunal Constitucional estableció las exigencias que deberían cumplir los consejos consultivos para sustituir en la función consultiva al Consejo de Estado. Se trataba de crear órganos equivalentes en términos de objetividad, independencia y cualificación técnica y profesional.

Todos los Consejos Consultivos se han ceñido a estos requisitos, sin embargo, la mayoría de ellos han incrementado subjetiva y objetivamente sus funciones al convertirse en asesores del Gobierno y del Parlamento autonómico. Esto modifica el esquema de la función consultiva tradicional o clásica. Se trata de un asesoramiento externo a ambos poderes, ejecutivo y legislativo, tanto «del legislador positivo como legislador negativo»<sup>17</sup>.

A pesar de todo, los Consejos Consultivos no disponen de todos los instrumentos que por ley se prevén en el ejercicio de la función consultiva. Algunos de ellos han sido «restringidos». Me refiero en particular a la «imposibilidad» de entrar a conocer los aspectos de oportunidad y conveniencia vetado en general (así en Canarias y en Baleares) o permitido únicamente cuando sea solicitado expresamente (es el caso del Consejo Consultivo de Valencia).

A mi juicio ambas cuestiones se encuentran justificadas. Por lo que se refiere al asesoramiento de los consejos consultivos a los parlamentos autonómicos, excede la competencia tradicionalmente encomendada a los Consejos, y en particular, a las encomendadas al de Estado, sin embargo, parece adecuado por razones de eficacia y eficiencia administrativa aprovechar la preparación y cualificación técnica de los miembros integrantes de los Consejos Consultivos y ganar en celeridad en todo tipo de procedimientos. Más cuestionable sería respecto de la independencia que se le presupone a estos

---

<sup>17</sup> Tomás Font i Llovet. «Los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas» Jornadas de la Dirección General de Servicio Jurídico de 1985.

órganos sobre todo si aplicamos con rigor el principio de separación de poderes, separación que cabría extender a todos los órganos que «cuelgan», con mayor o menor autonomía, de uno de los tres poderes implicados.

En relación con la segunda cuestión antes analizada, la relativa a la imposibilidad de los Consejos Consultivos de entrar a valorar aspectos de oportunidad, pudiera entenderse a los efectos de evitar conflictos de tipo institucional. Pensemos por ejemplo, en valoraciones de oportunidad introducidas en dictámenes que versen sobre reglamentos autonómicos dictados en el marco de una Ley estatal.

## V. LA FUNCIÓN CONSULTIVA HOY: PERSPECTIVAS Y SUGERENCIAS

A lo largo de este trabajo se ha tratado de analizar la función consultiva desde dos puntos de vista fundamentales, el relacional o «subjetivo», que encuadra en nuestro caso al Consejo de Estado dentro del complejo sistema de poderes como «*supremo órgano consultivo del Gobierno*» y el funcional u «objetivo», más vinculado a la función y competencia efectivamente encomendada. Pues bien, me parece adecuado seguir el mismo esquema para las conclusiones y sugerencias.

### 5.1. Administración activa y administración consultiva: perspectiva relacional

Un aspecto que hemos subrayado al referirnos a los órganos consultivos clásicos es el relativo a la iniciativa de actuación. El Consejo de Estado actúa a instancia de la Administración consultante, esto es, cuando el Gobierno emite una consulta. Las relaciones entre una y otra Administración son formales y solemnes, se materializan a través de Orden del Ministro consultante o del propio Consejo de Ministros y con esa misma fórmula son remitidos los dictámenes una vez aprobados. Este orden de proceder resulta adecuado para mantener la independencia que se predica del Consejo y de su objetividad en consecuencia. Sin embargo, este formalismo también tiene sus desventajas. Aunque menores, lo cierto es que el sistema así concebido dificulta la comunicación fluida entre las dos Administraciones y en ocasiones, es determinante de la demora en la tramitación de los procedimientos.

En Francia esta labor de relación se le encomienda al *commissaire du gouvernement*. En efecto, este enviado de la Administración por sugerencia del *Conseil*, informa y documenta al Consejo sobre el asunto a dictaminar. Este mecanismo, también utilizado en Italia, podría resultar de suma utilidad en dos casos; En la devolución por antecedentes y en los supuestos en los que se le encomiende al Consejo la elaboración de propuestas legislativas. De acuerdo con el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, este órga-



no puede tanto devolver las consultas que no reúnan los requisitos de remisión (arts. 123 y 124) como solicitar del órgano consultante que complete el expediente con cuantos informes, documentos y pruebas estime necesarios (art. 127). Estas devoluciones no están sometidas a un plazo terminante y esto puede acarrear demoras excesivas, demoras que quizás podrían evitarse con la existencia de un comisario del gobierno al que se le encomendara precisamente, y entre otras cosas, conseguir la documentación necesaria en el menor tiempo posible. La misma figura facilitaría la comunicación entre el Gobierno y el Consejo de Estado en la elaboración de propuestas legislativas por parte de la Comisión de Estudios. Remito este tema al siguiente punto por vincularlo más a la perspectiva funcional de las relaciones entre ambas Administraciones.

Lo que si se encuentra recogido como posibilidad en el artículo 18 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado es la facultad que tiene el Consejo de invitar a «*organismos o personas con notoria competencia técnica en las cuestiones relacionadas con el asunto sometido a consulta*». Pudiera quizás extenderse a la invitación de comisarios de gobierno de forma esporádica o incluso a la creación formal y permanente de una figura idéntica o similar.

## **5.2. Administración activa y Administración consultiva: perspectiva funcional**

### *5.2.1. Función consultiva y reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*

De entre todas las competencias atribuidas al Consejo de Estado y a los Consejos Consultivos autonómicos, sin duda, la que mayor carga de trabajo da es la relativa a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Esto se debe al carácter objetivo de la responsabilidad, por un lado y a una suerte de «activismo jurídico ciudadano». En nuestro Estado social de Derecho los ciudadanos cada vez están mejor informados acerca de sus derechos y de los mecanismos de garantía creados al efecto. Como señalara Rubio Llorente<sup>18</sup> «*de octubre de 2003 a octubre de 2004, el 57% de los dictámenes evacuados del Consejo de Estado (1842 para ser exactos), han tenido su origen en reclamaciones de responsabilidad patrimonial*». Estos porcentajes se incrementan en el ámbito autonómico donde «*ronda ya el 80% en algunos Consejos Consultivos*». Para restringir el número de reclamaciones formuladas y limitar la consulta a todas aquellas que tuvieran entidad suficiente, tanto en los Consejos Consultivos como en el Consejo de Estado, se han venido introduciendo límites de tipo cuantitativo. De entre ellos, destaca el de restringir el acceso a todas

---

<sup>18</sup> Francisco Rubio Llorente. «*La función consultiva de las Comunidades Autónomas*». Revista Española de la Función consultiva, núm. 2 (julio-diciembre 2004), p. 103.

aquellas reclamaciones en las que el daño valorado sea de 6.000 euros como mínimo. Esta medida, introducida por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre tuvo menor impacto del esperado, y es que el número de reclamaciones desde su entrada en vigor se redujo, pero menos de lo que cabía esperar. Según datos estadísticos del propio Consejo de Estado, en el año 2005 tuvieron entrada en el Consejo 2.183 expedientes, de ellos, 1.542 en materia de responsabilidad, lo que acerca el porcentaje a un 70%. En cuanto al año 2006 el porcentaje fue de un 76,5%. Una de las razones, acaso la más básica, radica a mi juicio en el hecho de que son los propios reclamantes quienes cuantifican el daño. El cálculo que utilizan excede con mucho el de los baremos y valoraciones utilizados por los órganos consultivos, con el añadido problema de los daños morales que cuantifican «a su gusto». En todo caso, se trata de la competencia que más utiliza el Consejo de Estado y si bien éste se congratula de la reducción cuantitativa de asuntos de responsabilidad, lo cierto es que desde ciertos sectores se cuestiona, tanto la eficacia real de esta competencia —el grado de coincidencia con la propuesta de resolución es del 97% en el Consejo de Estado y del 90% en los Consejos Consultivos—<sup>19</sup> y su eficiencia desde el punto de vista del gasto público<sup>20</sup>.

En mi opinión la cuestión ha quedado ya ampliamente restringida con la reforma. La reducción de reclamaciones no iba a determinar un correlativo incremento de las funciones del Consejo en otras materias de su competencia y si que contribuiría a reducir las garantías de los ciudadanos frente a los poderes públicos. Creo que con ello no se conseguiría desplazar «*el centro de gravedad de la función consultiva (...) al estudio en profundidad de los proyectos normativos*» como sostiene Rubio Llorente por cuanto, ambas funciones son perfectamente compatibles entre sí y la mayor carga de trabajo por responsabilidad no merma que se hagan estudios en profundidad de proyectos normativos, tal y como se ha venido demostrando desde la reforma tantas veces citada. En todo caso, un mayor rigor en las valoraciones que los particulares hacen en sus reclamaciones se podría conseguir, bien publicitando los baremos que utiliza la Administración, bien encomendando a un técnico especializado en las Secretarías Técnicas de los distintos departamentos ministeriales la labor de valoración de todas las reclamaciones presentadas, de forma que sólo llegaran al Consejo las de 6.000 euros como mínimo.

### 5.2.2. *Función consultiva y participación efectiva en la tramitación de los proyectos de ley*

Mucho se ha hablado sobre la necesidad de aprovechar la calificación técnica del Consejo de Estado incrementando sus funciones o profundizando en las ya existentes. Un paso importante en ese sentido se produjo con la

<sup>19</sup> Rubio Llorente, op. vid., p. 24.

<sup>20</sup> Caveró Lataillade. Vid. op., p. 17.

reforma de 28 de diciembre de 2004 que crea la Comisión de Estudios para elaborar «*las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno el encomiende(...)*» (art. 23.2) y encomienda al Pleno la aprobación de los «*Anteproyectos de reforma constitucional cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado*» (art. 21.1) Centrando nuestro estudio en las propuestas legislativas, dos cuestiones merecen ser tratadas: la primera, en relación con las consultas preceptivas y potestativas de anteproyectos de ley, la segunda en relación con la elaboración de las mismas. Pues bien, las consultas que llegan al Consejo de Estado vinculadas a proyectos de ley, son numerosas. En muchos casos, responden al carácter preceptivo que tiene el dictamen en toda cuestión vinculada a la ejecución, el cumplimiento o desarrollo de Tratados, Convenios o acuerdos Internacionales o del derecho comunitario europeo. Muchos proyectos de ley llegan en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, en otros, la consulta adquiere carácter potestativo. Especialmente en las propuestas legislativas que pudieran encomendarse a la Comisión de Estudios, podría articularse un canal de comunicación entre ambas administraciones similar al previsto anteriormente (punto 5.1). A mi modo de ver este tipo de propuestas deberían materializarse en verdaderos encargos permitiendo en cada caso a la Comisión de estudios designar a un grupo de Letrados expertos, según la materia de que se trate y la Sección más vinculada, a trabajar de forma más estrecha con el Ministerio proponente con el fin de obtener una propuesta técnica y jurídicamente impecable en la que se hayan valorado todos los aspectos necesarios, tanto desde el punto de vista de legalidad como de oportunidad.

### 5.2.3. *Función consultiva y realidad comunitaria*

La realidad que hoy constituye la Unión Europea y su Derecho, ha sido objeto de recepción en los distintos Consejos de Estado de los estados miembros. Actualmente, tanto el Pleno como la Comisión Permanente del Consejo de Estado, han asumido competencias en materia comunitaria (arts. 21.2,4 y 5 y 22.2 L.O. 3/1980, reforma L.O. 3/2004). Sin embargo, no parece que en el ámbito comunitario se haya avanzado mucho en la posible creación de un órgano homologable al Consejo a nivel Unión Europea<sup>21</sup>. Es cierto que muchas instituciones tiene asignadas al día de hoy funciones consultivas (Tribunal de Justicia Europeo, Tribunal de Cuentas e incluso la propia Comisión). Sin embargo quizás pudiera plantearse la creación de un órgano comunitario de naturaleza consultiva que mantuviera,

---

<sup>21</sup> Cavero Lataillade, Iñigo, «*La Alta función consultiva: Consejo de Estado y órganos consultivos semejantes de las Comunidades Autónomas. Perspectiva actual y de futuro*» Dirección del Servicio Jurídico del Estado. Conferencia. XIX Jornadas de Estudio: «*Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones Estatal y autonómica*», pp. 589-600.

en especial en esta materia, relación con los Consejos homólogos de los Estados miembros.

#### 5.2.4. *Función consultiva y distribución territorial del poder*

En el ejercicio de la función consultiva, el Consejo de Estado ha de velar por la observancia de la Constitución y el resto del Ordenamiento Jurídico (art. 2.1 Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado). A parte de este enfoque general, a tener en cuenta en todas las consultas que se le plantean, hay algunas que versan exclusivamente sobre temas constitucionales, como el reparto constitucional de competencias entre las distintas entidades territoriales, los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o los títulos competenciales en los que se ampara la producción normativa, entre otras. También en esta materia se podría aprovechar la especial calificación técnica del Consejo de Estado e incrementar y perfilar sus competencias, si perjuicio claro ésta, de las competencias asumidas por los Consejos Consultivos.

La organización territorial del poder establecida en el título VIII de nuestra Carta Magna, y la constitución de las Comunidades Autónomas como entidades territoriales dotadas de autonomía política y jurídica, desarrolladas al amparo del principio dispositivo consagrado en la propia Constitución, nos permiten referirnos en la actualidad a un Estado descentralizado y complejo<sup>22</sup> de hasta «tres niveles» de entidades territoriales: El Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales. Pues bien, el complejo entramado de distribución territorial del poder tuvo, con mayor o menor acierto, su reflejo en el ámbito de la función consultiva, en particular, en la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 22 de abril de 1980 y en sus modificaciones posteriores. En efecto, en la actualidad tres son las competencias atribuidas al Consejo de Estado en esta materia, en particular, y de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica, son competencia de la Comisión Permanente:

*«Cuatro. Anteproyectos de Ley Orgánica de transferencia o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas».*

*«Cinco. Control del ejercicio de funciones delegadas por el Estado a las Comunidades Autónomas».*

*«Seis. Impugnación de disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional con carácter previo a la interposición del recurso»<sup>23</sup>.*

En relación con las Corporaciones Locales la mayor parte de las competencias atribuidas al Consejo de Estado se encuentran recogidas en la legisla-

<sup>22</sup> STC 32/1981, de 28 de julio, caso, Diputaciones catalanas.

<sup>23</sup> Redacción introducida por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica del Consejo de Estado. B.O.E. núm. 313, de 29 de diciembre.

ción sectorial. Tal es el caso de los deslindes municipales o, en lo que ahora nos interesa, los conflictos en defensa de la autonomía local, recogidos, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de Abril, en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Capítulo IV, del Título IV). Como garantía de la correcta formalización de este tipo de conflictos ante el Tribunal Constitucional, con posterioridad a la formalización del conflicto, «deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u Órgano equivalente (...)».

Desde ciertos sectores de nuestra doctrina, se ha criticado la escasa «presencia que este Estado tiene en la Ley Orgánica del Consejo de Estado (...). Y al hablar de escasa presencia no me refiero en modo alguno a la composición que la Ley da al Consejo, sino a las competencias asignadas al mismo»<sup>24</sup>. En este sentido añade Rubio, «tiene que dictaminar preceptivamente las leyes de transferencia o delegación, pero en cambio no tiene participación alguna en la elaboración de legislación básica (...), instrumento decisivo para la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas»<sup>25</sup>. Comparto absolutamente la crítica que en este sentido realiza el profesor Rubio.

A pesar de las críticas, el Consejo se congratula de la reforma que se ha llevado a cabo recientemente en lo que se refiere a la «Impugnación de disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional **con carácter previo** a la interposición del recurso». Hasta la L.O. 3/2004 la consulta podía tener carácter previo o posterior a la interposición del recurso, debiendo el Gobierno en este último caso, acordar en la misma sesión interponer el recurso y formular la consulta. Se trataba de una excepción al hecho de que el acto consultivo precede al decisorio y en consecuencia se veía debilitada la esencia de su función consultiva. Como se reiteró en dos Memorias de Consejo<sup>26</sup>, las consultas *a posteriori* determinan que «de un modo insensible pero progresivo y quizás inevitable, se sobrevalora tanto el dato real de que la relación jurídico-procesal ya se halla establecida como las contraindicaciones de una consulta que pueda debilitar la posición del Gobierno o colocarlo ante la procedencia de un desistimiento».

De las tres competencias atribuidas al Consejo de Estado en lo que pudiéramos llamar «materia autonómica», esta última es la más utilizada. El peso específico de la consulta sometida a dictamen del Consejo de Estado se ha visto incrementado tras la citada reforma y es que en el caso de las consultas posteriores a la interposición del recurso, el Consejo se limitaba a manifestar si existían o no fundamentos jurídicos para mantener el recurso de inconstitucionalidad, con el descrédito que una negativa podía suponer<sup>27</sup>. En la ac-

---

<sup>24</sup> Francisco Rubio Llorente. «La función consultiva en el Estado de las autonomías» Conferencia de clausura de las VI Jornadas sobre la función consultiva. Noviembre 2004. Publicada en la «Revista Española de la Función Consultiva», núm. 2, pp. 96 a 102.

<sup>25</sup> Op. cit, p. 106.

<sup>26</sup> Memoria de 1983, pp. 54-57 y Memoria 1990, pp. 207-209.

<sup>27</sup> Dictamen núm. 3.719/2003, de 22 de enero de 2004.

tualidad es el propio dictamen el que sienta si existen o no fundamentos jurídicos para la interposición del recurso<sup>28</sup>.

## VI. CONCLUSIÓN

Como conclusión al análisis de la «función consultiva hoy: su sentido y alcance» pueden recopilarse las principales sugerencias tratadas a lo largo de la presente exposición de entre las que destacan:

1. Incrementar los mecanismos de comunicación entre la Administración activa y la consultiva.
2. Encauzar un procedimiento ágil para la elaboración de propuestas legislativas.
3. Fomentar la creación de una institución comunitaria homologable al Consejo de Estado a la que se le atribuyan competencias consultivas.
4. Aprovechar la cualificación técnica y profesional de los miembros del Consejo de Estado, en general, e incrementar sus competencias en «materia autonómica», sin perjuicio de las asumidas por los Consejos Consultivos.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA, Jaime, «25 años de revisión de las disposiciones reglamentarias», RAP 103.
- AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA, Jaime, «Una aproximación a las relaciones Consejo de Estado-Corporaciones Locales», RAP 105.
- ALONSO GARCÍA, Ricardo, «Consejo de Estado y elaboración de reglamentos estatales y autonómicos», Civitas, Monografías, 1992.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., «Comunidades culturales, Regiones y relaciones interadministrativas en el Estado belga», Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 70, Madrid, 1991.
- ARZAMENA SIERRA, Jerónimo. «La caracterización constitucional del Consejo de Estado». Documentación Administrativa n.º 244-245 1996.
- BLANQUER CRIADO, David, «Consejo de Estado y autonomías: la función consultiva como garantía de los ciudadanos y de la autonomía local», Tecnos, Madrid, 1994.
- BLANQUER CRIADO, David, «El control de los reglamentos arbitrarios», Civitas, Madrid, 1998.

---

<sup>28</sup> Dictamen núm. 1401/2007, de 12 de julio o recientemente, Dictamen núm. 1119/2008, de 3 de julio de 2008.

- BLANQUER CRIADO, David, «Introducción al derecho administrativo», Tirant, Valencia, 1998.
- BOSCH BENÍTEZ, O., «Consejo de Estado y Consejo Consultivo de Canarias. Problemas de articulación de la competencia consultiva en el Estado Autónomico», Actualidad Administrativa, núm. 44, Madrid, 1987.
- BRAVO-FERRER DELGADO, M., «Consejo de Estado y Estado de Autonomías», Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 60, Madrid, 1988.
- CARRILLO DONAIRE, J. A., «Las competencias consultivas del Consejo de Estado en relación a las Comunidades Autónomas (STC 204/1992, de 26 de noviembre)», Revista de Administración Pública, núm. 131, Madrid, 1993.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., «Sobre la potestad autonómica de autoorganización», Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 71, Madrid, 1991.
- CAVERO LATAILLADE, Iñigo, «La alta función consultiva: Consejo de Estado y órganos consultivos semejantes de las Comunidades Autónomas. Perspectiva actual y de futuro, en Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica», XIX Jornadas de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 1996.
- CAZORLA, LUIS M.; Enrique ARNALDO y Fernando ROMÁN. «Temas de Derecho Constitucional» Aranzadi, 2000. pág. 243.
- CHECA GONZÁLEZ, Clemente, «La intervención del Consejo de Estado y de los Consejos Consultivos en materia tributaria», Aranzadi, Madrid, 2005.
- Dictamen núm. 3.719/2003, de 22 de enero de 2004.
- Dictamen núm. 1401/2007, de 12 de julio
- DÍEZ JALÓN, María del Bueyo, «La intervención de los Consejos Consultivos en los procedimientos de modificación de contratos», REFC, 3, 2005, 60-89.
- Enciclopedia Jurídica Civitas
- ESCRIBANO COLLADO, P., «Las competencias consultivas del Consejo», Revista de Administración Pública, núm. 6/1991.
- FONTY LLOVET, Tomás, «El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos: legalidad y oportunidad», III Jornadas de órganos asesores y consultivos, Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña y Comisión Jurídica Asesora, Barcelona, 2000.
- FONT Y LLOVET, Tomás, «Función consultiva y estado autonómico», RAP número 138, 1995.
- FONTY LLOVET, Tomás, «Los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas», Comunicación a las jornadas de estudio sobre las Cortes Generales de la Dirección General de lo Contencioso, Madrid, 1985.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, «Función consultiva y procedimiento: régimen de los dictámenes del Consejo de Estado», Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997.

- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, «*La función constitucional del Consejo de Estado*», Barcelona, Cedecs, 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «*Revolución francesa y Administración contemporánea*», Civitas, Madrid, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «*Aspectos de la Administración consultiva*», RAP 24, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «*Estructura orgánica y administración consultiva en La Administración española*», Alianza editorial, Madrid, 1972.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Prólogo a la traducción Española de Mooney «*Principios de organización*», pp. 163-183.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, «*Efectos de la omisión del dictamen preceptivo del Consejo de Estado*», Revista de Administración Pública, núm. 118, Madrid, 1989.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, «*La función consultiva de las Administraciones públicas con especial referencia al Consejo de Estado y a las Comunidades Autónomas*», Revista de Administración Pública, núm. 133, Madrid, 1994.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, «*Posición institucional del Consejo de Estado*» (Comentario a la STC 56/1990, de 26 de marzo), Revista de Administración Pública, núm. 122, Madrid, 1990.
- GARCÍA-TREVIJANO, José Antonio «*Dictámenes vinculantes del Consejo de Estado y recurso contencioso administrativo*» Separata del libro Homenaje a Royo-Villanova. Madrid, 1977. Pág.332
- GARRIDO FALLA, F., «*Comentario al art. 44 del Estatuto de Autonomías para Andalucía*», MAP, Madrid, 1987; *La Administración y la Ley*, Revista de Administración Pública RAP, núm. 6/1951.
- GARRIDO FALLA, F., «*Comentario al artículo 107 de la CE*», Comentarios a la Constitución, Civitas, Madrid, 1985.
- GARRIDO FALLA, F., «*Informes y dictámenes en el procedimiento administrativo*». D.A, 140, Madrid 1971.
- GARRIDO MAYOL, Vicente, «*La función consultiva en el sistema constitucional español: Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos*», en *Administraciones Públicas y Constitución*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.
- GARRIDO MAYOL, Vicente, «*La función consultiva en la Comunidad Autónoma de Madrid*», en *El derecho publico de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*, Ed.: Centro Ramón Areces, Madrid, 2003. (detalla extracción y composición de todos los consejos autonómicos)
- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael, «*El Consejo de Estado y los derechos e intereses legítimos de los particulares*», en *El Consejo de Estado*, Documentación Administrativa, 244-245, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996.



- GONZÁLEZ SALINAS, P., *El dictamen del Consejo de Estado en los procesos de elaboración de disposiciones generales*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, REDA, núm. 67/1990.
- GRANADO HIJELMO, IGNACIO, «Altos Organismos Consultivos y control preventivo de constitucionalidad, en *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*, Consejo Consultivo de Andalucía-Junta de Andalucía, Granada, 1998, págs. 73-111.
- GRANADO HIJELMO, Ignacio, *Crónica del Consejo Consultivo: reseña de la Doctrina Legal del Consejo Consultivo de La Rioja (1996-2004)*, en *Anuario Jurídico de La Rioja*, 9, 2003, pp. 247-258.
- GRANADO HIJELMO, Ignacio, *El Consejo Consultivo de La Rioja: Organización y funcionamiento*, en *Anuario Jurídico de La Rioja*, 9, 2003, pp. 63-82.
- GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La función consultiva ante la reforma de la justicia*, en *Revista Española de la Función Consultiva*, 1, 2004, pp. 61-83.
- GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La posición institucional de los Altos Organismos Consultivos y en especial del Consejo Consultivo de La Rioja*, en Consejo Consultivo de La Rioja, Repertorio General de Normativa, Memoria, Dictámenes y Doctrina Legal, 1996, Logroño, 1998, pp. 107 a 138.
- GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Asistencia Jurídica a las Comunidades Autónomas*, Logroño, IER, 1996, Prólogo del Prof. Dr. D. Santiago Muñoz Machado.
- GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La función de los Consejos Consultivos (Una reflexión de bienvenida al Consejo de Navarra)*, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 28, de 2000, pp. 41-64.
- HERNÁNDEZ GIL, Guadalupe, *El Letrado del Consejo de Estado*, en Diez Picazo, Luis María (coord.), *El oficio de jurista*, Madrid, Siglo XXI, 2006.
- JIMÉNEZ LUNA, *Procedimiento y actos complejos en los colegios representativos (en torno a la teoría de la colegialidad)*, *Revista de Administración Pública*, 98, Madrid, 1982.
- JIMÉNEZ-BLANCOY CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, *Las competencias del Consejo de Estado y las criterio de inferencia de competencias de los Consejos consultivos autonómicos*, en *El Consejo de Estado*, Documentación Administrativa, 244-245, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996.
- LAVILLA ALSINA, Landelino, *La Administración consultiva del Estado*, en *Administraciones Públicas y Constitución*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.
- LÓPEZ BENÍTEZ, *Nuevas consideraciones sobre la posición del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas*, REDA 64, 1989.
- LÓPEZ MENUDO, F., *Los Consejos consultivos de las Comunidades Autónomas: competencias y organización*, *Revista de Administración Pública* núm. 6/1991.
- LÓPEZ RAMÓN, *Diez años del Consejo Consultivo de Andalucía*, *Revista Andaluza De Administración Publicas*, octubre 2002.

- MARTÍN BULLINGUER, *Procedimiento administrativo al servicio de la economía y la sociedad (directivas constitucionales para una reforma)*, Revista Española de Derecho Administrativo, REDA, núm. 69/1991.
- MARTÍN OVIEDO, JOSÉ MARÍA, *30 años de la Ley Orgánica del Consejo de Estado*, RAP, 75, 1974.
- MARTÍNEZ MARÍN, *Sistema político administrativo y administración consultiva en Italia*, D.A. 189, Madrid, 1981.
- MARTÍNEZ MARÍN, *Sistema político administrativo y administración consultiva en Bélgica*, D.A. 195, Madrid, 1982.
- MARTÍNEZ MARÍN, *Sistema político administrativo y administración consultiva en Francia*, Madrid, 1986.
- Memoria de 1983, págs. 54-57 y Memoria 1990, pp. 207-209.
- MESTRE DELGADO, J. F., *Reglamentos autonómicos y Consejo de Estado*, Revista Española de Derecho Administrativo, REDA, núm. 59/1988.
- MOLINA DEL POZO, *El rol de la administración consultiva en el proceso actual y futuro de integración de España en la CEE*. Administración y Constitución, P.G, Madrid, 1982.
- MONTORO CHINER, María Jesús, *De nuevo sobre procedimiento y seguridad jurídica*, Revista de Administración Pública RAP, núm. 122/1990.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., *Acercas de los informes del Consejo de Estado establecidos en el art. 44 del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Revista de Administración Pública RAAP, núm. 16/1993.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., *Comentario al art. 44 del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, 1981.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *La posición constitucional del Consejo de Estado y sus competencias consultivas en relación con las Comunidades Autónomas*, Revista de Administración Pública RAAP, núm. 6/1991.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R., *El Consejo de Estado*, D.A. 226, 1991.
- PARADA, R. «Derecho Administrativo II» —Marcial Pons— 2002.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *La función consultiva en Europa: los Consejos de Estado francés e italiano*, D.A., 226, 1991.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, Antonio, *El Consejo de Estado*, Centro de Formación y Reclutamiento de Funcionarios, Madrid, 1965.
- PÉREZ-TENESSA HERNÁNDEZ, Antonio, *Perspectivas del Consejo de Estado*, Revista Española de Derecho Administrativo, REDA, núm. 22, 1979.
- QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, *El Consejo de Estado en un Estado social y democrático de derecho*, en Gobierno y Administración en la Constitución, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.

- RÍO MUÑOZ, F de, *Sobre la Ley 8/1993, de 19 de octubre, de creación del Consejo Consultivo de Andalucía*, Revista de Administración Pública, núm. 16, Madrid, 1993.
- RIVERO, J., y WALINE, J., *Droit Administratif*, Dalloz, París, 1994.
- RODRÍGUEZ OLIVER, J. M., *Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas*. REDA 33, Madrid, 1982.
- RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge, *Ley Orgánica del Consejo de Estado*, Instituto Nacional de Prospectiva, Secretaría de Estado para el Desarrollo Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge «*Teoría y práctica del Derecho Constitucional*». Tecnos, 1996.
- ROLDÁN MARTÍN, Áurea M., La función consultiva de relevancia constitucional, en VV.AA., *Administraciones públicas y Constitución, reflexiones sobre el XX aniversario de la CE de 1978*, Madrid, INAP, 1998.
- ROMAY BECCARÍA, José Manuel, «El artículo 107 en el marco de la CE de 1978», en XXV Aniversario de la Constitución española, Madrid, INAP, 2003.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, *La función consultiva en el Estado de las Autonomías*, Revista Española de la Función Consultiva, número 2, Valencia 2004. y «*La función consultiva en el Estado de las autonomías*» Conferencia de clausura de las VI Jornadas sobre la función consultiva. Noviembre 2004. Publicada en la «*Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 2, pp. 96 a 102.
- RUIZ MIGUEL, Carlos, *Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos*, Madrid: Dykinson, 1995.
- SAINZ MORENO, Fernando. La participación de miembros del Consejo de Estado en el Tribunal de conflictos jurisdiccionales «*Documentación administrativa*, 1996.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., *La función constitucional del Consejo de Estado tras su reforma por la Ley Orgánica 3/2004*, en Revista de Administración Pública, 169, enero-abril, 2006.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, Madrid, 2000.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Voz Órgano Consultivo*, Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, Madrid.
- SEBASTIÁN LORENTE, J., *El dictamen del Consejo de Estado sobre los Reglamentos*, D.A. 8, Madrid, 1993.
- Sobre el dictamen del Consejo de Estado acerca de la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional relativa al conflicto en defensa de la autonomía local*, UNED, Teoría y Realidad constitucional, numero 5, primer semestre, Madrid, 2000.
- STIRN, B., *Le Conseil d'Etat. Son rôle et sa jurisprudence*, Hachette, París, 1991.

- TOLIVAR ALAS, L., *El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas*, REDA 28, 1981.
- TOLIVAR ALAS, L., *Renovación legislativa y Consejo de Estado*, REDA 31, 1981.
- TRIMARCHI, F., *Funzione consultiva e amministrazione democratica*. Milán, 1974.
- TRUJILLO, Gumersindo, Los Consejos Consultivos en la organización institucional de las Comunidades Autónomas *El Estado de las Autonomías/coordinador por Antonio Luis Monreal Ferrer, 1991*.
- V.V.A.A., *Estudios de Derecho Administrativo. Libro Jubilar del Consejo De Estado*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972.
- V.V.A.A., *La asistencia jurídica de la Administración del Estado en el ejercicio de la función consultiva*, II Congreso Jurídico Internacional, Cuerpo de Abogados del Estado, Dirección General de lo Contencioso, Madrid, 1981.
- WEBER, Y., *La consultation dans L'Administration contemporaine*. París, 1982.
- YVES ROBINEAU ET DIDIER TRUCHET. «*Le Conseil d'etat*» Colección - *Que sais-je?*, 1994, p. 67.