

Tomás de la Quadra-Salcedo

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III

Presentación

El encargo que el Consejo de Redacción de la Revista Documentación Administrativa me ha hecho para coordinar un número sobre el Consejo de Estado constituye para mí un motivo de especial satisfacción y agradecimiento a los miembros del Consejo por confiarme tal encargo. En estas breves líneas de introducción al número no sólo se pretende dejar constancia de esos personales sentimientos sino también iniciar algunas reflexiones que sirvan de explicación e iniciación a su lectura.

Tal vez llame la atención el que se dedique un número de Documentación Administrativa al Consejo de Estado, cuando no hace muchos que se trató de la función consultiva. Esa cuestión se me suscitó tan pronto como se me habló del encargo de dirigir el que el lector tiene en sus manos. Pronto me percaté de las razones que podían haber llevado al Consejo de Redacción a querer profundizar en el tema. La primera, y fundamental, razón que para ello existía me parece que se deduce de la sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, posterior al número de abril-junio de 1991 que se dedicó a la función consultiva. Lógicamente, tal sentencia hacía necesaria una nueva reflexión sobre el Consejo de Estado después de los pronunciamientos que en la misma se contenían. La segunda razón podía obedecer a la voluntad

de centrarse más exclusivamente en el Consejo de Estado y no en términos generales en la función consultiva como se hizo en el número anterior, aunque, como es lógico, se tratara también del Consejo de Estado.

En todo caso, después de la sentencia se imponía una reflexión no sólo sobre el Consejo de Estado en sí mismo considerado, sino también en relación con el alcance de su posible papel de modelo de los eventuales Consejos Consultivos autonómicos que pudieran crearse. La sentencia, evidentemente, abría muchas interrogantes que parecían obligar a profundizar en el análisis acerca de las exigencias organizativas, funcionales, garantizadoras o competenciales a que responde el Consejo de Estado para tratar de captar su última y más esencial razón de ser de modo que la misma pudiera utilizarse para aplicarla a la configuración de los Consejos Consultivos autonómicos.

Por otra parte, como se ha indicado, no sólo la sentencia antes mencionada en relación con la aparición de varios Consejos Consultivos autonómicos, en algunos supuestos preexistentes a la citada sentencia, o con la determinación de su régimen jurídico, eran las únicas razones que explicaban la necesidad de indagar de nuevo sobre el tema. En realidad, la perspectiva que se abría obligaba a profundizar en primer lugar en el Consejo de Estado por sí mismo, para penetrar en su razón de ser institucional. El que ello viniera determinado por la mayoritaria generalización de los Consejos Consultivos autonómicos no era sino el motivo afortunado de analizar con mayor precisión una Institución, cuya sucinta regulación en el propio texto constitucional puede prestarse a distintas interpretaciones.

Quiere decirse que la investigación sobre el Consejo de Estado constituye una razón que se basta a sí misma para justificar este número; pero, además, esa investigación es ya absolutamente necesaria cuando se trata de saber cuál es la función y la esencia de esta institución, de forma que aporte alguna luz a la delicada cuestión de cuáles son los rasgos esenciales de los que no se pueden separar los Consejos Consultivos autonómicos para poder cumplir la misión que les corresponde.

Por otra parte, el número anterior, dedicado a la función consultiva en general, aunque contenía varios trabajos dedicados a los Consejos Consultivos autonómicos y al Consejo de Estado, no se limitaba a estas Instituciones sino que, como su nombre indicaba, trataba en general de la función consultiva, lo que justificaba la conveniencia de profundizar más en los órganos consultivos por excelencia —los supremos órganos consultivos—

y su situación después de la citada sentencia del Tribunal Constitucional.

El número, tras una introducción histórica, tiene dos partes bien diferenciadas. Una dedicada al Consejo de Estado y otra a los Consejos Consultivos autonómicos. En realidad, ambas partes guardan íntima relación en la medida en que la primera lo que trata es de descubrir y profundizar en los rasgos característicos que luego pueden servir en la segunda parte. A su vez, los trabajos de la segunda parte están en diálogo permanente con los temas que se tratan en la primera, aunque como es lógico cada autor desconociera el contenido de los trabajos de los demás, limitándose a conocer los títulos de los distintos trabajos para tener una idea de conjunto que facilitase la coordinación del número. Tal diálogo resulta fructífero y los inevitables solapamientos no resultan negativos sino que, por el contrario, enriquecen el conjunto ofreciendo en ocasiones posiciones distintas, aunque en conjunto no pueda decirse que se den posiciones contradictorias. Especialmente en lo que se refiere a los principios organizativos, funcionales y competenciales en los que deben inspirarse los Consejos Consultivos autonómicos. Frente a algunas posturas de radical exigencia del cumplimiento de los principios a que se piensa que responde el Consejo de Estado, los autores exhiben posturas muy matizadas que discrepan de una traslación maximalista de la literalidad de los mismos tratando de limitarse a encontrar su esencia última como único límite a los Consejos autonómicos en su organización y actividad. Tal es la postura que parece deducirse de las aportaciones de Embid Irujo, Jiménez-Blanco y López Menudo, con muy interesantes observaciones en apoyo de cada una de sus posiciones que en todo caso son más amplias y más ricas que lo que puede deducirse de estas líneas introductorias, forzosamente limitadas a dar cuenta de alguno de los aspectos sustanciales que constituyen el contenido de los trabajos.

Los tres autores citados afrontan la cuestión desde títulos expresivos de puntos de vista que tratan de ser complementarios, aunque diferenciados, y que, en todo caso, concluyen en subrayar la imposibilidad de hacer una traslación «literalista» del modelo del Consejo de Estado, sin más matices, a los Consejos Consultivos autonómicos en trance de organizarlos o dotarlos de competencias. Desde luego no puede producirse una repetición clónica del Consejo en los ámbitos autonómicos y, además, deben considerarse las limitaciones iniciales en fase de despegue de tales instituciones. Deberá, sin embargo, profundizarse en encontrar el núcleo esencial de la posición

de autonomía de los Consejos que es un rasgo caracterizador ineludible, aunque no tenga que lograrse necesariamente con los mismos mecanismos.

Por su parte, los trabajos dedicados al Consejo de Estado propiamente dicho lo enfocan no sólo desde la perspectiva de su papel y posición en el plano constitucional, como lo hace Jerónimo Arozamena en su trabajo sobre la caracterización constitucional del Consejo de Estado, sino también profundizando en distintas perspectivas, como la relativa al ejercicio de potestades normativas y la intervención del Consejo de Estado en ellas —Manuel Rebollo Puig— en que también inevitablemente se toca la perspectiva autonómica de la participación de los Consejos Consultivos en ese ejercicio de potestades normativas. El trabajo de Rafael Gómez-Ferrer aborda las funciones del Consejo desde una perspectiva novedosa como es la de los derechos e intereses legítimos de los particulares, ofreciendo con ello nuevos ángulos de reflexión sobre el Consejo de Estado y su razón de ser.

Finalmente, Fernando Sáinz Moreno aporta la perspectiva del Consejo a través de su intervención a la resolución de conflictos jurisdiccionales, hoy limitada a la participación de tres de sus Consejeros en el Tribunal de Conflictos jurisdiccionales previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Se trata de una función tradicionalmente ejercida por el Consejo de Estado pero manifiestamente incompatible, en los términos en que estaba concebida antes de 1978 con el orden constitucional vigente. Ello hacía necesaria una reflexión sobre una función que aunque lógicamente no corresponde ya al Consejo de Estado, no ha podido prescindir de la presencia de la Institución a través de la de sus Consejeros en el Tribunal de Conflictos.

El número se abre con un análisis histórico de nuestro Consejo de Estado en el siglo XIX, empezando, en el trabajo del coordinador de este número, por los Consejos de Estado que se establecen en Cádiz y en Bayona, que responden a concepciones muy diferentes, pese a lo que a veces se ha sostenido, limitado el Consejo Gaditano a poco menos que una copia del de Bayona.

No podía dejar de estudiarse, como es lógico, el Consejo de Estado que arranca del modelo del Consejo Real de 1845 que es lo que hace Gerardo García Álvarez siguiendo su evolución hasta 1904 con su trabajo sobre lo que denomina el «fracaso» del modelo francés del Consejo de Estado.

Creo que el número que se presenta se corresponde con las inquietudes y expectativas que pudo levantar la sentencia 204/1992 y en todo caso contribuirá al debate y la profundización del conocimiento del Consejo de Estado desde sus raíces históricas hasta los nuevos requerimientos bajo la Constitución de 1978.



I. Aproximación histórica

