

Lección 24.

ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA DEL ESTADO

Órganos, organismos, entidades, que están especialmente capacitados para asesorar a otros. Están especialmente capacitados por su estructura (colegiada) y por la preparación de sus elementos personales. Realizar su labor mediante dictámenes e informes. En muchas ocasiones los órganos consultivos hacen llegar a los órganos decisorios la opinión de los administrados porque en muchos de los órganos consultivos está prevista la participación orgánica de los administrados.

Clasificación de los órganos consultivos españoles.

I. Atendiendo a las funciones que desempeñan.

- 1) Órganos exclusivamente consultivos (Por ej.: Consejo Económico y Social)
- 2) Órganos Híbridos (mixtos): Por ej.: Consejo de Seguridad Nuclear o el Consejo de Estado.

II. De acuerdo con su estructura.

- 1) Unipersonales
- 2) Colegiados: La regla es que lo sean, es una tradición española que fue copiada de la Administración Napoleónica.

III. También atendiendo a su estructura pueden ser:

- 1) Formalizados: El informe que emiten, que suele ser escrito, se incorpora al expediente administrativo.
- 2) No Formalizados: El informe carece de esa relevancia externa y no es obligado que ese informe se incorpore al procedimiento. Ejemplo: Gabinetes de los Ministerios, tipo "Staff" típico de la organización inglesa.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS INFORMES (Art. 83 Ley 30/92)

Los informes son no preceptivos y no vinculantes, es decir, no obligatorios. La Administración no está obligada a pedir informe salvo cuando una ley así lo prevea. Son no vinculantes, la Administración Activa no está vinculada por su informe. Artículo 83: el órgano consultivo tiene que evacuar el informe en diez días y si dentro del plazo no se ha emitido el informe el procedimiento puede continuar con su tramitación. Excepción: informes preceptivos, la recepción determina la paralización del procedimiento, por ejemplo, para un procedimiento de rescisión unilateral de un contrato, es preceptivo el informe del Consejo de Estado.

EL CONSEJO DE ESTADO.

Órgano constitucional, a él se refiere el artículo 107 de la Constitución. Es el máximo órgano consultivo del Estado. Está regulado por una LO 3/80 de 22 de abril (LOCE). En sus orígenes, el Consejo de Estado además de ser consultivo, tenía naturaleza jurisdiccional porque en el momento de su creación, (1808, Estatuto de Bayona) se le encarga también la función de control de la administración.

La configuración originaria se importa de Francia. Actualmente, en Francia el Consejo de Estado es

competente para controlar a la administración. En España, las funciones jurisdiccionales las pierde definitivamente en 1904 (ley de Maura) cuando se atribuye a los jueces el control de la Administración y se acaba con el sistema mixto que en España implantó en 1888 la ley de Santamaría de Paredes que sujeta a control la actuación de la Administración: en esta ley se había creado un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dentro del Consejo de Estado (era un órgano administrativo) y estaría compuesto por jueces y consejeros de Estado.

La ley Maura llevó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo al Tribunal Supremo, compuesto sólo por magistrados. A partir de 1904, el Consejo de Estado es un órgano de naturaleza exclusivamente consultiva. En cuanto al Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales (LO 2/87) dirime los conflictos entre la Administración y la Jurisdicción. Es un órgano paritario compuesto por dos magistrados del Tribunal Supremo, tres consejeros de Estado, y su presidente, el presidente del Tribunal Supremo, siendo ello la excepción a la regla de sus funciones consultivas.

Naturaleza jurídica.

Órgano consultivo, algún autor entiende como un órgano de control de la actuación de la administración, que su actuación se adecue a la Constitución y al Ordenamiento Jurídico. Es un control de legalidad, pero también puede realizar un control de oportunidad de la actuación de la administración. Tal control, es un control "ex ante", antes de que la resolución sea adoptada. Tal característica se distingue del control judicial por ser "ex post" (cuando se adopta ya la resolución).

Esta tesis se ve reforzada por que en determinadas ocasiones la ley señala que el informe es vinculante, por ejemplo la revisión de oficio de actos administrativos nulos (artículo 100.2, Ley 30/92).

En otros supuestos, apartarse del dictamen del Consejo de Estado supone perder la competencia para resolver sobre un determinado asunto (artículo 2.5 LOCE, donde se dice que corresponde al Consejo de Ministros resolver en aquellos asuntos en los que el Ministro competente disienta del dictamen del Consejo de Estado) por ejemplo, resolución contencioso administrativa. En los supuestos en los que es preceptiva su consulta, en las resoluciones administrativas que finalmente se adopten, tiene que constar expresamente si la administración se ha apartado o no de su dictamen. Si lo ha seguido se tiene que utilizar la fórmula "de acuerdo con el Consejo de Estado", de lo contrario sólo indica "oído el Consejo de Estado". (para cualquier Real Decreto, el dictamen es preceptivo).

Composición.

Compuesto por tres tipos de miembros:

1. Consejeros permanentes. Se nombran sin límite de tiempo por Real Decreto entre personas que hayan estado comprendidas en artículo 7 de la LOCE: Ministros, Presidentes, o miembros del Consejo ejecutivo de comunidades autónomas, consejeros de Estado, funcionarios con 15 años de ejercicio, etc.
2. Consejeros natos: aquellos que ocupan determinados cargos públicos, caracterizados porque llevan aparejada su pertenencia al Consejo de Estado: fiscal general del Estado, director de la Real Academia Española, presidente del Consejo de la Abogacía, Director del Centro de Estudios Constitucionales...
3. Consejeros electos o electivos: artículo 9. Nombrados por Real Decreto por cuatro años entre personas que hayan ocupado determinados cargos: diputados, senadores, magistrado del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Consejo General del Poder Judicial, etc.

Funciona en pleno o en comisión permanente. Sus competencias se enumeran en el artículo 21 (pleno) y 22 (comisión permanente) de la LOCE.

Artículo 21: es obligado consultar para la elaboración de proyectos, decretos legislativos, o anteproyectos de leyes, ejecución de tratados internacionales, en caso de surgir dudas o discrepancias en interpretación de tratados internacionales,...

Artículo 22: se consulta también en singulares materias: elaboración de reglamentos, dictadas en ejercicio de leyes o de tratados internacionales, anteproyectos de leyes orgánicas de transferencia o delegación a las comunidades autónomas, en conflictos de atribuciones entre ministerios, recursos administrativos de revisión, revisión de oficio de actos administrativos, supuestos de nulidad, de interpretación de resolución de concesiones administrativos, reclamaciones a la administración, etc..

CONSEJO CONSULTIVO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Se ha discutido si el Consejo de Estado es el órgano consultivo de la administración del Estado o también de las administraciones locales o comunidades autónomas.

Pese a lo que dice el artículo 107 de la Constitución (órgano consultivo del gobierno) el Tribunal constitucional en STC 56/90, ha indicado que es el órgano consultivo del Estado en conjunto (gobierno, comunidades autónomas y entes locales) pero la STC 204/92, también ha dejado claro que las comunidades autónomas de acuerdo con su autonomía organizativa, pueden crear órganos consultivos específicos que asuman las competencias que la legislación estatal atribuye al Consejo de Estado, pero también ha dicho que el Estado en la legislación básica en materia de procedimientos administrativos puede señalar los procedimientos de dictamen de este órgano consultivo.

En tales casos, es obligatorio pedir informe judicial aunque al final no lo dé un órgano autonómico, además por su composición, los consejos consultivos autonómicos, sus miembros tendrán requisitos técnico-judiciales.

Fin del Tema

Administrativo, Lección 24, Pág. 4