

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA POR EL
QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 3/1980, DE 22 DE
ABRIL, DEL CONSEJO DE ESTADO (*)

(*) Comisión Constitucional. (Letrado D. José Luis Peñaranda Ramos. 26 de octubre de 2004).

I. ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

1. La modificación iniciada con el presente Proyecto de Ley, constituye la reforma expresa más extensa de las operadas en la vigente Ley Orgánica del Consejo de Estado.

A diferencia de las dos reformas anteriores realizadas por la Ley Orgánica 13/1983, de 26 de noviembre, de Incompatibilidades de Altos Cargos (que modificó el art. 12.1 de la LOCE), y por la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales (que modificó los artículos 12.3 y 22.7 de la LOCE), que tuvieron un alcance muy limitado, esta reforma responde al propósito de introducir cambios sustantivos tanto en la composición como en las funciones del Consejo de Estado.

La modificación relativa a la composición consiste fundamentalmente en la incorporación al Consejo de Estado de los ex Presidentes del Gobierno (artículo 8.1 y Disposición adicional única del Proyecto) «con el ánimo de enriquecer y potenciar la relevante función consultiva del Consejo, a cuyo efecto »se crea la categoría del Consejero nato con carácter vitalicio, por ser ésta la que mejor se adecua a las funciones y cometidos que han de desempeñar, todo ello sin perjuicio de que en el futuro desarrollo reglamentario se determine más precisamente su estatuto jurídico personal» (apartado II de la Exposición de Motivos). A dicha modificación se añade la »actualización» de la denominación de ciertos cargos que aparecen mencionados en la Ley Orgánica. (apartado III *in fine* de la Exposición de Motivos).

La modificación funcional se concreta en los siguientes aspectos. En primer lugar, en la adición de la competencia del Pleno consistente en emitir dictamen con carácter preceptivo respecto de los anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado. Para elaborar propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno encomiende al Consejo de Estado, así como para elaborar los estudios, informes o memorias encargados por el Gobierno, se crea una Comisión de Estudios, como una estructura paralela y al mismo nivel de la Permanente, de modo que el Consejo de Estado podrá actuar en Pleno, en Comisión Permanente o en comisión de Estudios (según la modificación propuesta al art. 3.1 de la LOCE).

En segundo término, «se incorpora al texto de la ley orgánica la competencia para dictaminar en materias relativas a la ejecución del derecho comunitario europeo, que hasta el momento encontraba su base legal en la disposición adicional primera de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión europea, y también se deja constancia de las competencias del Consejo de Estado tras la creación de los consejos consultivos autonómicos» (apartado III de la Exposición de Motivos).

E, igualmente, «se lleva a cabo una delimitación de la competencia de la institución para dictaminar sobre las reclamaciones formuladas ante la Administración General del Estado en concepto de indemnización de daños y perjuicios, situando un umbral cuantitativo mínimo de 6.000 euros» (apartado III de la Exposición de Motivos).

II. ANTECEDENTES REMITIDOS CON EL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley Orgánica fue enviado a la Cámara acompañado de Memoria justificativa, de Memoria económica y del Dictamen del Consejo de Estado, siendo encomendado Dictamen por la Mesa del Congreso de los Diputados a la Comisión Constitucional.

De los antecedentes remitidos conforme al artículo 88 de la Constitución conviene destacar el Dictamen del Consejo de Estado emitido,

por unanimidad, por el Pleno de esta institución en su sesión de 15 de julio de 2004.

Han de destacarse en relación con el mismo dos aspectos. En primer lugar, su carácter preceptivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 21.6 de la vigente LOCE, a tenor del cual «el Consejo de Estado en Pleno deberá ser consultado... (en relación con los)... anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado».

Y, en segundo término, que dicho dictamen, además de analizar el anteproyecto y de realizar numerosas observaciones y sugerencias, articula un texto en el que se concretan las mismas y que ha sido asumido en su práctica totalidad por el Proyecto de Ley.

En todo caso, con la emisión de dicho dictamen se cumplimenta la previsión legal del artículo 21.6 de la LOCE que, como ha tenido ocasión de reiterar el propio Consejo de Estado en su reciente Dictamen de 30 de septiembre de 2004 (emitido en relación con el expediente del Proyecto de Ley por el que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales), se encuentra «prevista respecto de los “anteproyectos” de ley y como trámite final del procedimiento administrativo y no respecto de los »proyectos» en que se convierten los anteproyectos al aprobarse por el Gobierno y acordarse su remisión a las Cortes».

III. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA MATERIA OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Conforme a lo dispuesto en la Norma Cuarta, letra a), de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, aprobada en reunión conjunta de 26 de junio de 1989, por la que se aprueban las Normas sobre el régimen de asesoramiento a las Comisiones, se examina a continuación la doctrina del Tribunal Constitucional que puede resultar ilustrativa para la valoración del texto en tramitación.

a) La primera Sentencia del Tribunal Constitucional que se refirió al Consejo de Estado fue la número 99/1987, de 11 de junio, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad número 763/1984, interpuesto por 54 Diputados contra determinados preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Dicha Sentencia, por lo que al objeto de este Informe se refiere, se limitó a declarar la inconstitucionalidad de la integración de los Letrados del Consejo de Estado en el Cuerpo de Letrados del Estado por llevarse a cabo mediante una ley ordinaria. El razonamiento empleado en el Fundamento Jurídico Quinto de la Sentencia para tal conclusión fue literalmente el siguiente:

«Se argumenta que una Ley ordinaria como la impugnada no puede modificar aspectos sustanciales de una Ley Orgánica, tal la citada del Consejo de Estado y en concreto de sus arts. 7.4, 10.1, 14 y 15. Estos preceptos se refieren al ingreso en el Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado mediante oposición, al ascenso de Letrado Mayor entre Letrados por orden riguroso de antigüedad, a la provisión de Secretario general del Consejo entre Letrados Mayores y al acceso de Letrados Mayores al puesto de Consejeros Permanentes del Consejo. Se dice, en suma, que no puede extinguirse por Ley ordinaria un Cuerpo a través del cual ejerce su función consultiva el Consejo de Estado, regulado por Ley Orgánica (art. 107 C. E.), la cual determina su composición y competencia, indicándose así que los Letrados del Consejo de Estado componen en ciertos casos y modos el Cuerpo consultivo, como Secretario general y por su posibilidad de acceso a Consejeros Permanentes.

En efecto. Desde la perspectiva de la inconstitucionalidad formal que se denuncia (falta de rango de Ley Orgánica) y a la vista de la literalidad del texto legal, es decir, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 22 de abril de 1980, es obligado aceptar la impugnación de la Ley aquí cuestionada en su disposición adicional novena, 1.4, y declarar que ésta incide indebidamente en la primera. Ello es así porque la regulación que la Ley Orgánica hace del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado supone su incardinación en la composición (art. 107 C. E.) de este Órgano consultivo, inclusión que no puede calificarse de irrelevante, como se desprende de la lectura de los arts. 3, 4, 5, 7.4, 10.1, 14 y 15 de dicha Ley Orgánica 3/1980. De estos preceptos resulta la integración

de Letrados en diversas instancias del Consejo constituidas por el Pleno, Comisión Permanente y Secciones. Siendo ello así, es obvio que sólo por Ley Orgánica puede disponerse su modificación estatutaria y su integración en otros Cuerpos, por lo que hecho ahora así por la disposición adicional de la Ley ordinaria que se impugna, debe ésta declararse inconstitucional por insuficiencia de rango y en lo que se refiere exclusivamente a la integración de dicho Cuerpo en los que la disposición enumera».

Sin perjuicio de ese pronunciamiento puntual, ha de recordarse que esta misma Sentencia del Tribunal Constitucional inició una doctrina relevante para el procedimiento legislativo conforme a la cual *no existe en el ordenamiento parlamentario delimitación material entre enmienda y proposición de ley*. El razonamiento empleado, sintéticamente recogido, fue el siguiente:

«pese a su afirmación inicial, no es una infracción de las normas reglamentarias del Congreso y del Senado lo que los recurrentes denuncian, sino la aplicación de normas que estiman inadecuadas, pues su argumentación es, como queda dicho, la de que se tramitaron como simples enmiendas los textos que debieron ser sometidos al trámite propio de las proposiciones de Ley. El problema que su recurso plantea no es, por ello, el de la inaplicación o interpretación errónea de las normas reglamentarias, sino el del supuesto error en el que incurrió el Senado al calificar el escrito presentado como enmienda por el Grupo Parlamentario socialista que, pese a esta presentación, debió ser calificado como proposición de Ley y tramitado en consecuencia.

Así precisado el argumento de los recurrentes, basta para desecharlo la muy simple consideración de que no ofrecen en su apoyo precepto reglamentario o constitucional alguno que haya sido quebrantado por esta calificación supuestamente errónea, pues, efectivamente, no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de Ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno. Al aceptar como enmienda lo que un Grupo Parlamentario presentó como tal no ha habido,

en consecuencia, ni podría haber, infracción reglamentaria alguna y por tanto tampoco inconstitucionalidad» (Fundamento Jurídico Primero de la Sentencia).

b) La Sentencia del Tribunal Constitucional número 56/1990, de 29 de marzo, resolvió los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Parlamento de la Generalidad de Cataluña, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia y el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la LO 6/1985, de 1 julio, del Poder Judicial.

A los efectos del presente Informe interesa destacar que art. 38 de la LOPJ atribuyó la resolución de los conflictos de jurisdicción a un órgano colegiado constituido por el Presidente del Tribunal Supremo, dos Magistrados de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este mismo Tribunal y *tres Consejeros Permanentes de Estado*. Y que, por lo que se refiere a la presencia de dichos miembros del Consejo de Estado, el Fundamento Jurídico Trigésimo Séptimo, la consideró conforme a la Constitución, con base en el siguiente razonamiento:

«En efecto, el Consejo del Estado no forma parte de la Administración activa. Es, por el contrario, conforme al art. 107 C. E. y al art. 1.1, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril (LOCE), un órgano consultivo que actúa, en todo caso, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia (art. 1.2 LOCE).

El Consejo de Estado, pese a la dicción literal del art. 107 de la C. E., que se refiere a él como supremo órgano consultivo del Gobierno, tiene en realidad el carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece. Así resulta de su composición [arts. 7 y 9 h) LOCE] y de sus funciones consultivas que se extienden también a las Comunidades Autónomas, según prevén explícitamente en el diseño competencial a que se remite la Norma Fundamental, realizado por los arts. 20 a 23 de la LOCE».

c) La Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 204/1992, de 26 noviembre, se ocupa más detenidamente de la función del Consejo de Estado y de su integración en el Estado territorialmente compuesto

diseñado por la Constitución es la. Dicha Sentencia resuelve la cuestión de Inconstitucionalidad núm. 2414/1991, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en relación con el art. 23.2 de la LO 3/1980, de 22-4-1980, del Consejo de Estado, declarando que dicho precepto no es inconstitucional en la interpretación acorde con los fundamentos jurídicos de la Sentencia.

La doctrina de esta Sentencia puede sintetizarse en los siguientes términos:

1º El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno de la Nación, sin que la Constitución imponga la intervención consultiva del Consejo de Estado en relación con la actuación de los Gobiernos y Administraciones de las Comunidades Autónomas.

«El Consejo de Estado es un órgano previsto y garantizado por el art. 107 CE que lo define como «supremo órgano consultivo del Gobierno». La interpretación de esta definición no es pacífica, como demuestran los alegatos de las partes. No obstante, está claro que ese inciso del art. 107 CE se está refiriendo a la función consultiva que el Consejo de Estado desarrolla para el Gobierno de la Nación en concreto, y así lo admiten expresamente el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado.

Sistemáticamente, no cabe duda de que ésta es la acepción del término «Gobierno» que el art. 107 emplea, pues este precepto se incluye en el Título IV de la Constitución, referido inequívocamente al Gobierno de la Nación y no a otros órganos de naturaleza gubernativa, como los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Tampoco cabe entender que, por «Gobierno», el art. 107 comprenda, en general, el llamado Poder Ejecutivo, incluyendo cualquier Administración pública, como hace en cambio, el art. 103 CE, pues Gobierno y Administración no son la misma cosa y están perfectamente diferenciados en el propio Título IV en que el art. 107 se inserta. De otro lado, los antecedentes legislativos vienen a confirmar esta tesis, pues precisamente la mención al Consejo de Estado como órgano supremo consultivo «en materias de Gobierno y Administración», que figuraba en el texto del Proyecto de Constitución aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso, fue conscientemente sustituido por la definición más estricta

de «supremo órgano consultivo del Gobierno». Por tanto, del primer inciso de este artículo no se puede deducir que la Constitución imponga la intervención consultiva del Consejo de Estado en relación con la actuación de los Gobiernos y Administraciones de las Comunidades Autónomas» (Fundamento Jurídico Segundo).

2º Pero la función consultiva que el Consejo de Estado desarrolla no queda limitada al ámbito del Gobierno de la Nación. Su ámbito de actuación es mucho más amplio, pudiéndose configurar también como supremo órgano consultivo de las Comunidades Autónomas. Su autonomía orgánica y funcional le habilitan para tal función sin incidir en la autoorganización de las Comunidades Autónomas.

«El ámbito de actuación del Consejo de Estado es mucho más amplio, y se ha venido configurando históricamente como órgano consultivo de las Administraciones públicas. El hecho de que no forme parte de la Administración activa, su autonomía orgánica y funcional, garantía de objetividad e independencia le habilitan para el cumplimiento de esa tarea, más allá de su condición esencial de órgano consultivo del Gobierno, en relación también con otros órganos gubernativos y con Administraciones públicas distintas de la del Estado, en los términos que las leyes dispongan, conforme a la Constitución.

Así no sólo es pacífica la posibilidad, legalmente prevista en el párrafo primero del mismo art. 23 de la LOCE, de que las Comunidades Autónomas soliciten dictamen del Consejo de Estado cuándo lo estimen conveniente. También se prevé, por ejemplo, en la legislación vigente la intervención preceptiva del Consejo de Estado en procedimientos o actuaciones de la Administración Local (arts. 13.1 y 48 de la Ley de Bases del Régimen Local, entre otros varios preceptos legales) e incluso algún Estatuto de Autonomía ha previsto expresamente su informe preceptivo en determinadas actuaciones de la propia Comunidad Autónoma [art. 44 del Estatuto de Andalucía. Dicho en otros términos, el art. 107 CE, no ha dispuesto que el Consejo de Estado sea el órgano superior consultivo de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de sus respectivas Administraciones, pero tampoco impide que desempeñe esa función, incluso emitiendo dictámenes con carácter preceptivo, en su caso.

De esta manera, el Consejo de Estado puede ejercer esa función de órgano consultivo con relevancia constitucional «al servicio de la

concepción del Estado que la propia Constitución establece», a que nos referíamos en la STC 56/1990 (fundamento jurídico 37). Y ello sin merma del principio de autonomía sancionado por los arts. 2 y 137 CE, puesto que, según subraya esa Sentencia, «no forma parte de la Administración activa», sino que es «un órgano consultivo que actúa, en todo caso, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia». Su actuación no supone, pues, dependencia alguna del Gobierno y la Administración autonómica respecto del Gobierno y la Administración del Estado, y ello aunque se trate de un órgano centralizado, con competencia sobre todo el ter-no no nacional. Por otra parte, tampoco puede estimarse que cualquier intervención del Consejo de Estado en el ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas esté excluida *a contrario sensu* por el art. 153 CE, que regula el control externo de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas.

Por último, el mero hecho de que se prevea la consulta preceptiva al Consejo de Estado en relación con determinadas actuaciones administrativas de las Comunidades Autónomas no significa en absoluto insertar un órgano de la Administración del Estado en el esquema organizativo de aquéllas, infringiendo así su potestad de autoorganización (art. 148.1.1 CE)... la intervención del Consejo de Estado, que permanece orgánicamente separado de la Administración autonómica a la que informa y que, sobre todo, no es un órgano dependiente del Gobierno, sino, como se ha dicho, un órgano dotado de independencia funcional para la tutela de la legalidad y del Estado de Derecho» (Fundamento Jurídico Segundo).

3º La garantía procedimental que significa la existencia del Consejo de Estado debe respetar las posibilidades de organización propia de las Comunidades Autónomas que les permiten crear órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado. Sólo cuando no exista dicho órgano les es exigible a las Comunidades autónomas el dictamen del Consejo de Estado en los supuestos que formen parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

«La intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado, sea o no vinculante, supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la

legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo. En razón de los asuntos sobre los que recae y de la naturaleza del propio órgano, se trata de una función muy cualificada que permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE). Sin embargo, esta garantía procedimental debe cohererarse con las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido para regular la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE), de modo que esa garantía procedimental debe respetar al mismo tiempo las posibilidades de organización propia de las Comunidades Autónomas que se derivan del principio de autonomía organizativa [arts. 147.2 c) y 148.1.1 CE]. Ningún precepto constitucional, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas. Ello no lo niega el Abogado del Estado, con lo que el problema que se plantea es si como aspecto básico del régimen jurídico de las Administraciones públicas o del procedimiento administrativo común, ha de entenderse también que sea precisamente el Consejo de Estado el órgano que emita el dictamen o consulta preceptiva» (Fundamento Jurídico Cuarto).

...«no sólo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia.

Pero, si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y fraccionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa

cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece» (Fundamento Jurídico Quinto).

«Aplicando todo lo expuesto a la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de Valencia, se debe concluir que el art. 23, párrafo segundo de la LOCE no es contrario a la Constitución, siempre que se entienda que el dictamen del Consejo de Estado se exige a las Comunidades Autónomas sin organismo consultivo propio, en los casos previstos por la mencionada Ley que formen parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas o del procedimiento administrativo común. Esta circunstancia concurre, sin duda, en el supuesto objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad que se refiere, como se recordará, a la elaboración de reglamentos que se dicten en ejecución de leyes» (Fundamento Jurídico Sexto).

IV. EXAMEN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY Y DE LAS ENMIENDAS PRESENTADAS AL MISMO. CONSIDERACIONES DE ORDEN GRAMATICAL, SINTÁCTICO Y DE TÉCNICA NORMATIVA

El Proyecto de Ley consta de una Exposición de Motivos (que habrá de incorporarse como Preámbulo de la Ley), un artículo único con diecisiete números, y unas disposiciones adicional, transitoria y final, también denominadas «únicas». Si bien la referencia al artículo «único» de modificación de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado puede encontrar su justificación en su subdivisión en diecisiete números, parece menos necesaria calificar de «únicas» las disposiciones adicional, transitoria y final, que no parecen necesitar adjetivos.

Al Proyecto de Ley se han presentado 43 enmiendas que no se refieren únicamente a los preceptos que modifica la iniciativa legislativa, sino que afectan también a otros preceptos de la Ley, lo que deberá ser tenido en cuenta a fin de corregir, en su caso, la numeración de los preceptos, dado que se proponen adiciones y supresiones a los mismos.

1. La Exposición de Motivos ha sido objeto de una única enmienda, la número 26 presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al apartado III de la Exposición, a fin de precisar que la competencia del Consejo de Estado no consistirá en elaborar, en su caso, propuestas de reforma constitucional, sino «bases» de tales propuestas. La enmienda, congruente con otras presentadas por dicho Grupo Parlamentario al artículo del Proyecto (enmiendas 27, 36 y 39), parece perseguir marcar la diferencia entre la actuación del Consejo de Estado y la formulación de la propia iniciativa legislativa o de reforma constitucional, si bien el término empleado por el proyecto («propuesta») permite distinguir sin dificultad la misma de las figuras del proyecto o proposición legislativas.

Aunque esa es la única enmienda presentada a la Exposición, convendrá tener en cuenta que la posible incorporación de otras enmiendas deberá llevar aparejada la inclusión de la correspondiente mención en aquélla.

2. No ha sido objeto de enmienda ni la rúbrica ni el tenor inicial del artículo único.

Por lo que se refiere a su número *Uno*, el mismo incorpora una nueva redacción completa del artículo segundo de la LOCE que integra la redacción ofrecida por el Dictamen del Consejo de Estado. El precepto se refiere ahora a las «funciones» del Consejo en plural, toda vez que junto a la función consultiva suprema, concretada en la emisión de dictámenes a que se refiere el número 2 del artículo, se contempla ahora la realización de «estudios, informes o memorias», así como la elaboración de propuestas legislativas o de reforma constitucional a requerimiento del Gobierno (número 3).

El apartado 1 de este precepto es objeto de la enmienda número 11 del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria. Dicha enmienda propugna explicitar que el deber del Consejo de velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico en el ejercicio de sus funciones, se ejercerá «en el ámbito de sus competencias y de las materias y asuntos sometidos preceptivamente a su consideración y pronunciamiento». Pero si la referencia al ámbito de las competencias

del Consejo se limita a recordar el límite de actuación que tiene todo órgano administrativo, la mención exclusiva a los asuntos en que interviene preceptivamente el Consejo de Estado restringe el alcance del deber de observancia contemplado en el proyecto, lo que quizás no persiga la presentación de la enmienda.

El apartado 2 del precepto es también objeto de dos enmiendas del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria. La enmienda número 12 propone sustituir el término «miembros del Gobierno» por el de «Ministerios» a fin de precisar los sujetos que pueden suscitar la consulta del Consejo de Estado. Este último término de Ministerios, sin embargo, alude a una organización que trasciende la figura del Ministro que forma parte del Gobierno del que es supremo órgano consultivo el Consejo de Estado. La enmienda número 13 propone sustituir la expresión «de acuerdo» por la sinónima «de conformidad» para indicar el supuesto de asuntos en los que se sigue el criterio del Consejo de Estado.

El apartado 3 del precepto ha sido objeto también de dos enmiendas. La número 14 del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso propone la supresión del párrafo segundo del número 3, del artículo 2, en la redacción dada al mismo por el proyecto, por considerar innecesaria la mención a que el Consejo velará por la suficiencia de sus estudios, informes y memorias y redundante la referencia a la necesidad de velar por su acomodación a las cuestiones y finalidades solicitadas por el Gobierno, dado que dicha suficiencia y adecuación ya viene recogida en el artículo 23.1 del proyecto. Por su parte, la enmienda 27 del Grupo Parlamentario Popular contiene dos precisiones. La primera es la relativa a que el Consejo de Estado elabora «bases» de propuestas legislativas y de reforma constitucional que ya ha sido examinada en relación con la enmienda presentada a la Exposición de Motivos. Y, la segunda, es la indicación de que en la Memoria justificativa de las propuestas legislativas o de reforma constitucional se deberá fijar «el ámbito, los principios, la finalidad y el alcance» de las mismas.

3. El número *Dos* del artículo, que modifica el artículo 3.1 de la LOCE para aludir a la nueva estructura del Consejo («actúa en Pleno, en Comisión Permanente o en Comisión de Estudios»), no ha sido objeto de enmiendas.

4. El número *Tres* del artículo añade un apartado 2 al artículo 6 de la LOCE -quedando el contenido actual del precepto como artículo 6.1-, *aunque por error se menciona el artículo 5* que se refiere a la a la Comisión Permanente.

El nuevo apartado se introduce para regular la existencia y composición de la Comisión de Estudios, como órgano nuevo situado al mismo nivel de la Comisión Permanente y subordinada únicamente al Pleno, así como la previsión de que puedan asistir al nuevo órgano, además de los Letrados del Consejo, funcionarios de otros Cuerpos de la Administración.

Al artículo 6 de la LOCE se han presentado las siguientes enmiendas:

En primer término, la enmienda 30 del Grupo Parlamentario Popular, al apartado 1 nuevo de la Ley (cuyo contenido no altera el Proyecto de Ley), propone sustituir en relación con el nombramiento del Presidente del Consejo de Estado por parte del Consejo de Ministros la expresión tradicional «libremente» por la de «discrecionalmente», al sostenerse en la justificación de la enmienda que esa dicción se adapta a la nueva regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa. Tal criterio no se encuentra recogido, sin embargo, en el Dictamen del Consejo de Estado.

En segundo lugar, al nuevo apartado 2 del artículo 6 de la LOCE introducido por el Proyecto de Ley se han presentado cuatro enmiendas.

La enmienda 15 del Grupo Parlamentario Socialista, al párrafo primero del apartado 2, propone la eliminación de la referencia al Secretario General como miembro de la Comisión de Estudios, por entender que resulta suficiente la mención contenida en el nuevo artículo 10.2 de la LOCE, que destaca que aquél asistirá, con voz pero sin voto, a las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente y de la Comisión de Estudios. Pero, con independencia de la eventual condición de miembro de la Comisión de Estudios del Secretario General –tradicional en la institución dada la naturaleza consultiva y no representativa del órgano– ha de tenerse en cuenta que el Secretario General integra también el Pleno y la Comisión Permanente (artículos 4.1 y 5 de la LOCE), por lo que la mención debería mantenerse o eliminarse en todos los preceptos.

La enmienda 16 del Grupo Parlamentario Socialista propone eliminar la referencia al Letrado Mayor y aludir genéricamente a la asistencia por los Letrados, sin mantener referencias a categorías de los mismos que se considera corresponde precisar, en su caso, al Reglamento Orgánico. Al igual que respecto de la enmienda anterior ha de tenerse presente que los Letrados Mayores aparecen también mencionados en el artículo 13.2 de la LOCE (no afectado por el Proyecto de Ley) que se refiere a las Secciones, motivo por el cual se presenta la enmienda 23 por parte del Grupo Parlamentario Socialista a este artículo, que se examinará más adelante.

La enmienda 28 del Grupo Parlamentario Popular se orienta en un sentido diverso a las anteriores al proponer no sólo que la Comisión de Estudios esté asistida, al menos, por un Letrado Mayor, sino que el mismo esté «adscrito en exclusiva».

Finalmente, la enmienda 29 del Grupo Parlamentario Popular propone la supresión del inciso final del párrafo tercero del apartado 2 del artículo al considerar excesivamente discrecional que la Comisión Permanente pueda fijar los términos en que haya de producirse la asistencia a la Comisión de Estudios de funcionarios de otros Cuerpos de la Administración.

5. Al artículo 7 de la LOCE referido a los Consejeros permanentes y no afectado inicialmente por el Proyecto de Ley, se han presentado cuatro enmiendas.

La enmienda 10 del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (ERC) propone eliminar la referencia contenida en el actual apartado 7º al «Oficial general de los Cuerpos Jurídicos de las Fuerzas Armadas» e incluir la referencia a «un representante de cada una de las nacionalidades, que serán nombrados por sus respectivos Parlamentos sin límite de tiempo». De aceptarse tal inclusión convendría incorporar alguna mención sobre la cualificación técnica de tales representantes.

La enmienda 19 del Grupo Parlamentario Socialista pretende añadir un nuevo apartado 4º al artículo para poder incluir entre los Consejeros permanentes a los «miembros de los Consejos consultivos u órganos

equivalentes de las Comunidades Autónomas», respecto de los que ya consta la cualificación antes citada.

La enmienda 17 del Grupo Parlamentario Socialista persigue refundir en un apartado 6º nuevo las menciones contenidas en los actuales apartados 4º, 6º, 7º y 8º bajo la dicción general de «funcionarios del Estado con quince años de servicios al menos en cuerpos o escalas para cuyo ingreso se exija título universitario». Cabe observar, no obstante que la condición de funcionario no ha de predicarse necesariamente de los Académicos y que la referencia a los quince años de ejercicio ha de limitar notablemente el ámbito de alguna de estas categorías (oficiales generales y académicos).

Finalmente, la enmienda 18 del Grupo Parlamentario Socialista propone incluir entre los Consejeros permanentes a los Ex Gobernadores del Banco de España, de modo congruente con la enmienda número 20 de este mismo Grupo Parlamentario al apartado 2 del artículo 8.

6. El número *Cuatro* del artículo del Proyecto modifica el artículo 8 de la LOCE en un doble sentido. De una parte, introduciendo un apartado primero para regular la figura de los Ex Presidentes del Gobierno como Consejeros natos de carácter vitalicio. Y, de otra, para cambiar algunas denominaciones respecto de los cargos contemplados como Consejeros natos en la regulación actual, que pasa a ser el apartado 2 del artículo (Presidente del Consejo Económico y Social, Jefe del Estado Mayor de la Defensa, Abogado General del Estado-Directos del Servicio Jurídico del Estado y Directos del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), así como para contener la previsión, sugerida por el Dictamen del Consejo de Estado, de que cuando el Presidente de la Comisión General de Codificación fuera Ministro del Gobierno sea Consejero nato el Presidente de su Sección Primera.

Al nuevo artículo 8.1 de la LOCE se han presentado dos enmiendas.

La número 7 del Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds que propone simplemente la supresión de este apartado nuevo por considerar que la presencia de los Ex Presidentes del Gobierno «no supone garantía de mejora en la calidad, la técnica o el rigor en la actuación del Ejecutivo».

Y la enmienda 6 del Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió) que propone ampliar la figura de los nuevos Consejeros natos de carácter vitalicio «hasta a tres expresidentes de Comunidades Autónomas de reconocido prestigio que hayan ejercido el cargo por un periodo mínimo de ocho años», disponiendo que la propuesta del Gobierno en tales casos «deberá ser refrendada por dos tercios del Senado y deberá tener el consentimiento expreso del candidato». Dado que se precisa el procedimiento de ratificación de la propuesta por un quórum reforzado del Senado podría ser innecesaria la mención al «reconocido prestigio» de los ex Presidentes.

Al nuevo apartado 2 del artículo 8 de la LOCE se han presentado dos enmiendas. La número 1 del Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds que propone la supresión de la mención referida al Jefe del Estado Mayor de la Defensa y la número 20 del Grupo Parlamentario Socialista que propone la adición del «Gobernador del Banco de España», en congruencia con la enmienda 18 al artículo 7 de la LOCE.

7. El número *Cinco* del artículo del Proyecto de Ley en relación con el artículo 9 g) de la LOCE (por error se menciona el 8 g) se refiere al cambio de denominación, dentro de los Consejeros electivos de Estado, del Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor que pasa a ser la de Jefe del Estado Mayor de la Defensa, que *ya tiene la consideración de Consejero nato conforme al artículo 8.d de la LOCE*.

Al mismo se han presentado dos enmiendas. La número 2 del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) que propone la supresión de este apartado. Y la enmienda número 21 del Grupo Parlamentario Socialista que propone en el artículo 9.b de la LOCE (no afectado inicialmente por el Proyecto) la adición de la referencia al «Juez o Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea»

8. Al artículo 10.1 de la LOCE (no afectado inicialmente por el Proyecto) se ha presentado la enmienda 22 del Grupo Parlamentario Socialista que persigue modificar la dicción vigente sobre el nombramiento del Secretario General (actualmente «entre los Letrados Mayores, a propuesta de la Comisión Permanente, aprobada por el Pleno»)

por la de «entre los Letrados, a propuesta del Presidente aprobada por el Pleno» motivando que se quiere acomodar al modelo existente en órganos constitucionales y en los consejos consultivos de las Comunidades Autónomas.

9. El número *Seis* del artículo del Proyecto modifica el apartado 2 del artículo 8 de la LOCE para incorporar en el mismo la mención a la Comisión de Estudios. Al mismo no se han presentado enmiendas.

10. Al artículo 13.2 de la LOCE (no afectado inicialmente por el Proyecto) se ha presentado la enmienda 23 del Grupo Parlamentario Socialista que define los términos de la presencia de los Letrados en las Secciones como asistencia y que elimina la mención al Letrado Mayor, en congruencia con la enmienda 16 de este mismo Grupo.

11. El número *Siete* del artículo del Proyecto añade un apartado 5 al artículo 13 de la LOCE previendo la posibilidad del Presidente del Consejo de disponer, oída la Comisión de Estudios, la realización de «estudios, informes o memorias» y la constitución de grupos de trabajo.

Al mismo se ha presentado la enmienda del Grupo Parlamentario Popular que propone eliminar el término «informes» de dicho precepto.

12. Al artículo 15 de la LOCE (no afectado inicialmente por el Proyecto) se han presentado tres enmiendas.

La número 24 del Grupo Parlamentario Socialista al artículo 15.1 de la LOCE que elimina la referencia al ascenso a Letrado Mayor, por entender que se trata de una cuestión a regular por el Reglamento Orgánico.

La número 32 del Grupo Parlamentario Popular que añade la mención a que los aspirantes a oposiciones de Letrados habrán de ser Licenciados universitarios «en Derecho» dada la función a desempeñar, debiendo tenerse presente la existencia actual de una pluralidad de titulaciones en Ciencias Jurídicas.

Y la número 33, también del Grupo Parlamentario Popular, que atribuye al Secretario General la competencia para otorgar autorizaciones

en materia de incompatibilidades, actualmente atribuida al Presidente de la institución.

13. La enmienda 25 del Grupo Parlamentario Socialista propone la adición de un nuevo artículo 15 *bis* no contemplado ni en el Proyecto ni en la LOCE vigente a fin de incorporar a la misma la referencia, inspirada en el artículo 103.3 de la Constitución, de que «la selección y provisión de todos los puestos de trabajo en el Consejo de Estado se realizarán teniendo en especial consideración los principios de mérito y capacidad».

Dado que la LOCE tiene un número reducido de artículos *conven-
dría contemplar la posibilidad de numerar este artículo, en su caso,
como 16 y correr la numeración, o incorporar su contenido como apar-
tado de otro precepto.*

14. El número *Ocho* del artículo del Proyecto modifica el artículo 17 de la LOCE para incorporar en el modelo de distribución de asuntos del Consejo a la Comisión de Estudios en régimen de paridad con la Comisión Permanente.

Al mismo se han presentado dos enmiendas. La número 34 del Grupo Parlamentario Popular al apartado primero del precepto, que niega la paridad aludida y propone suprimir la referencia a la Comisión de Estudios. Y la 35 del mismo Grupo, que requiere que la regulación que del funcionamiento de la Comisión de Estudios contenga el Reglamento Orgánico se adopte «previo Dictamen vinculante del Consejo de Estado», lo que altera para este concreto punto la previsión contenida en el actual 21.6 de la LOCE.

15. El número *Nueve* del artículo del Proyecto modifica el artículo 20 de la LOCE limitando su contenido actual a la regulación de las competencias del Consejo para elevar al Gobierno propuestas o la memoria anual. Al mismo no se han presentado enmiendas.

16. El número *Diez* del artículo del Proyecto añade un apartado 1 nuevo al artículo 21 de la LOCE para incorporar la competencia del Consejo para evacuar consulta en relación con los «Anteproyectos de

reforma constitucional cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado».

Al mismo se han presentado tres enmiendas.

La número 3 del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) que propone su supresión por entender que la consulta supone un límite no previsto constitucionalmente.

La número 4 del mismo Grupo que parece concebirse en términos alternativos a la anterior por cuanto mantiene la adición del Proyecto completándola con la mención de que «en este caso, también deberán ser consultados los órganos consultivos propios de las comunidades Autónomas».

Y la número 36 del Grupo Parlamentario Popular que propone que la consulta se evacue respecto de las «bases» de los Anteproyectos.

17. El número *Once* del artículo del Proyecto modifica el artículo 21.2 de la LOCE que pasa a ser el 3 del artículo para incorporar mención a la consulta sobre Anteproyectos de Leyes que hayan de dictarse no sólo en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados o convenios, sino también «del derecho comunitario europeo».

Dada la modificación de la numeración de este precepto *cabría plantear que este fuera el número 2 del artículo y que el 3 correspondiera a los «Proyectos de Decretos Legislativos» que sucedería así a los anteproyectos de reforma constitucional y a los anteproyectos de Leyes.*

Al mismo se ha presentado la enmienda 9 del Grupo Parlamentario Vasco (EAJPNV) que propone la consulta se extienda a todos los Anteproyectos de Leyes, salvo los de naturaleza presupuestaria.

18. El número *Doce* del artículo del Proyecto modifica el artículo 22.2 de la LOCE añadiendo, en coherencia con el número anterior, la mención al derecho comunitario europeo respecto de las disposiciones reglamentarias sobre las que se pronuncie la Comisión Permanente.

Al mismo no se han presentado enmiendas.

19. Al artículo 22.6 de la LOCE, no contemplado inicialmente en el Proyecto, se presenta la enmienda 5 del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) que propone que la Comisión Permanente evacue la consulta sobre la impugnación de disposiciones y resoluciones autonómicas siempre con carácter previo a la interposición del recurso, lo puede plantear problemas prácticos dado el plazo de dos meses previsto en el artículo 76 de la LOTC.

20. El número *Trece* del artículo del Proyecto modifica el artículo 22.10 de la LOCE para incorporar la mención a la revisión de oficio de las disposiciones administrativas, en coherencia con la regulación contenida en el artículo 102.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común, tras la reforma de 1999.

Al mismo no se han presentado enmiendas.

21. El número *Catorce* del artículo del Proyecto modifica el artículo 22.13 de la LOCE para limitar por razón de la cuantía la competencia de consulta en relación con las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

Al mismo no se han presentado enmiendas.

22. El número *Quince* del artículo del Proyecto añade un nuevo artículo 23 de la LOCE, con el consiguiente desplazamiento numérico para regular las competencias de estudios, informes, memorias y propuestas legislativas o de reforma constitucional de la Comisión de Estudios.

Al mismo se han presentado cuatro enmiendas, todas por el Grupo Parlamentario Popular, que guardan relación con otras presentadas a otros preceptos y responde a consideraciones propias de política legislativa. Las número 37 y 38 (que están duplicadas) proponen eliminar la mención a los «informes» como competencia de la Comisión de Estudios que se considera debe reducirse a la elaboración de «estudios o memorias». La 39 insiste en que la Comisión elaborará tan solo las

«bases» de las propuestas legislativas. Y la 43 reitera la sumisión de la Comisión de Estudios a la Comisión Permanente.

23. El número *Dieciséis* del artículo del Proyecto modifica el artículo 22.13 de la LOCE ajusta la competencia del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas a la doctrina de la STC 204/1992 a que se ha hecho mención más arriba.

Al mismo no se han presentado enmiendas.

24. El número *Diecisiete* del artículo del Proyecto modifica el artículo 25.1 de la LOCE para incorporar la mención, entre las competencias del Presidente, a la Presidencia de la Comisión de Estudios.

Al mismo se ha presentado la enmienda 40 del Grupo Parlamentario Popular que propone suprimir la competencia del Presidente para ostentar la jefatura de todas las dependencias, por considerar que la jefatura «activa» corresponde al Secretario General.

25. Las disposiciones adicional, transitoria y final se ocupan, respectivamente, de la colaboración del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, así como de otros organismos e instituciones, la aplicación a los actuales Ex Presidentes del Gobierno de la condición de Consejeros natos de carácter vitalicio, prevista en la redacción dada al artículo 8.1 de la LOCE por el proyecto, y a la entrada en vigor.

A la Disposición adicional se han presentado dos enmiendas por el Grupo Parlamentario Popular, las número 41 y 42 (que duplica a la anterior) para destacar la función de apoyo a la Comisión de Estudios de la aportación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y reiterar que aquélla no emite informes.

A la Disposición transitoria se ha presentado la enmienda de supresión número 8 por parte del Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, en congruencia con la enmienda número 7.

Y a la Disposición final no se han presentado enmiendas.

Por último, como *observaciones de técnica normativa* en relación con estas disposiciones, cabría destacar tres aspectos. Primero, la conveniencia de eliminar el adjetivo «única» que acompaña a cada una de estas disposiciones por resultar innecesario. Segundo, la confusión que introduce en la disposición transitoria la mención a la LOCE 3/1980/, de 22 de abril, cuando se alude al artículo 8.1 en la redacción dada al mismo por este Proyecto, lo que haría preferible referirse simplemente a la Ley Orgánica del Consejo de Estado, tal y como hacía el Dictamen del Consejo de Estado. Y, tercero, que en un texto que cuida de modo notable sus aspectos gramaticales, sería deseable que la referencia a la «presente ley orgánica» que contiene la Disposición final se hiciera en mayúsculas («Ley Orgánica»).

Palacio del Congreso de los Diputados, 26 de octubre de 2004.

JOSÉ LUIS PEÑARANDA RAMOS
Letrado de la Comisión Constitucional