

# UNA APROXIMACION A LA REDEFINICION DE LAS RELACIONES CONSEJO DE ESTADO- CORPORACIONES LOCALES EN EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL ( \* )

POR

JAIME AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA

Letrado del Consejo de Estado

**SUMARIO:** I. EL PUNTO DE PARTIDA: EL APARENTE CARÁCTER PARADÓJICO DE LA CUESTIÓN: A) *La paradoja inicial y su posible solución.* B) *La diversidad de relaciones directas entre el Consejo de Estado y las Corporaciones locales.*—II. LA RECONSIDERACIÓN TEÓRICA Y PRÁCTICA DEL COMETIDO DEL CONSEJO DE ESTADO RESPECTO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: A) *Una cuestión previa: el significado esencial del nuevo marco constitucional respecto de la Administración local.* B) *La proyección institucional y general del régimen local:* 1. La autonomía de la Administración local como elemento integrante de los intereses constitucionales generales. 2. Las consecuencias esenciales de la proyección institucional de la Administración local. C) *El perfil específico de la proyección institucional del régimen local respecto del Consejo de Estado:* 1. El punto de partida: la inserción genérica del Consejo de Estado en la estructura organizativa al servicio de los intereses generales del Estado. 2. El plano teórico: el cometido singular del Consejo de Estado dentro de la proyección institucional de la Administración local. 3. El plano práctico: un intento de esbozo del futuro cuadro de relaciones Consejo de Estado-Corporaciones locales.

## I. EL PUNTO DE PARTIDA: EL APARENTE CARÁCTER PARADÓJICO DE LA CUESTIÓN

### A) *La paradoja inicial y su posible solución*

Intentar una reflexión sobre las relaciones entre el Consejo de Estado y las Corporaciones locales puede parecer enfrentarse a una cuestión paradójica o anómalamente planteada. En efecto, debe constatarse que:

— De un lado, el Consejo de Estado parece estar concebido como un órgano esencial e intrínsecamente ajeno a la cuestión

---

(\*) El presente estudio es el texto de una comunicación presentada a las VIII Jornadas de Estudios organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado, dedicadas a la Administración local y celebradas en Madrid entre los días 28 de mayo y 1 de junio de 1984.

propuesta. Datos que apoyarían esta representación serían, por ejemplo:

1. Su definición constitucional como un órgano que ejerce la suprema función consultiva respecto del «Gobierno» (art. 107 de la Constitución).

2. El acuerdo doctrinal y legislativo prácticamente unánime en considerar que esa relación del Consejo de Estado con la cúspide del poder administrativo y ejecutivo es una de las notas distintivas del Consejo de Estado español y de los Consejos de Estado extranjeros (1).

3. La atribución de la competencia para recabar los dictámenes del Consejo de Estado al Gobierno y a sus miembros (arts. 20, núm. 1, y 23 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado). Estamos ante un dato tradicional en la ordenación y funcionamiento del Consejo de Estado, garantizado, por ejemplo, a través de la proclamación del carácter inderogable de las relaciones de los Ministros con el Consejo de Estado [art. 22, núm. 3, b) de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957 —en adelante, LRJAE—].

Estos datos apoyarían la caracterización del Consejo de Estado como un órgano de consulta y asesoramiento a nivel ministerial y gubernamental, por lo que, consecuentemente, no entraría dentro de su específico cometido entablar relaciones de asesoramiento con las Corporaciones locales.

— No obstante, lo cierto es que un somero examen de nuestro Derecho y, especialmente, de la legislación básica de régimen local, revela la existencia de un elevado número de decisiones, materias y cuestiones de índole local que exigen un dictamen del Consejo de Estado.

Claro es que podría apuntarse que, en realidad, tales casos no son más que supuestos y materias en los que, por su especialidad o trascendencia, la decisión está reservada al Gobierno. Por ello, la exigencia de previo dictamen del Consejo de Estado no sería más que una aplicación de su caracterización consultiva gubernamental.

---

(1) Buena prueba de ello van a ser las dificultades con que se encontró y las acrobacias que tuvo que realizar el Consejo de Estado italiano —en su dictamen núm. 30, de 24 de abril de 1980— para admitir —dada la laguna legal existente al respecto— la posibilidad de ser consultado por las regiones. Véase, para más detalles, LANDI, Guido, «La funzione consultiva del Consiglio di Stato: passato, presente e futuro», en *Studi per il Centocinquantesenario del Consiglio di Stato*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1981, tomo III, pp. 1291-1297.

mental general, utilizada aquí precisamente por la especialidad, trascendencia o alcance de esos supuestos. Esta representación sería la efectivamente aplicable a algunos casos, en los que se produce la manifestación o concreción —respecto de una materia de régimen local— de una potestad gubernamental general, como pueden ser los casos de ejercicio de la potestad reglamentaria en esta materia. Con ello, podría pensarse que la aparente paradoja se ha resuelto y que la materia que nos hemos propuesto analizar carece de relevancia y es, incluso, extraña a nuestra Administración local.

B) *La diversidad de relaciones directas entre el Consejo de Estado y las Corporaciones locales*

Sin embargo, la realidad de esa inmisión del Consejo de Estado en cuestiones de Administración local es más compleja y no admite fácilmente la reducción a esa simple caracterización. En ese sentido, junto con algunos casos que, como se ha indicado, encajan en la apuntada caracterización, existen otros supuestos de proyección de las competencias consultivas del Consejo de Estado en materias de Administración local que se resisten a su simple tipificación como casos de decisiones gubernamentales precedidas del asesoramiento de su supremo órgano consultivo. Así, pueden destacarse dos grupos de casos en los que la participación del Consejo de Estado en materias o cuestiones de régimen local supone y conlleva el establecimiento, en diferentes grados, de relaciones con las Corporaciones locales. En su virtud, su genérica función consultiva no se ejerce entonces respecto del Gobierno de la nación o respecto de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, sino respecto de las mencionadas entidades locales.

La importancia de la cuestión aconseja una breve sistematización y reflexión sobre tales casos. A tales efectos, pueden distinguirse:

1. *Los casos en los que la intervención del Consejo de Estado se produce como elemento básico de una especial técnica o procedimiento de actuación abierto a las Corporaciones locales.* La especialidad de ese procedimiento o técnica radica en dos datos:

— En primer lugar, en un dato procedimental. Se trata de la utilización, por parte de las citadas Corporaciones de un cauce fun-

cional específico, marcado y singularizado por la necesidad de que el Consejo de Estado intervenga.

— Se trata de técnicas de actuación que se corresponden a supuestos de partida muy concretos y singulares y que están previstas y contempladas por el ordenamiento jurídico precisamente por y para tales supuestos.

Por esta peculiar caracterización, en este primer grupo de casos, la utilización de estas técnicas o procedimientos de actuación supone siempre el establecimiento de una relación directa entre el Consejo de Estado y la Corporación local de que se trate. Los principales y más decisivos supuestos incluidos en este primer grupo de casos de manifestación de relaciones entre el Consejo de Estado y las Corporaciones locales serían:

a) *La revisión de oficio de las actuaciones y disposiciones administrativas de las Corporaciones locales.* Esta técnica nos coloca, con toda probabilidad, ante el ejemplo paradigmático de la existencia de relaciones directas Consejo de Estado-Corporaciones locales. Por de pronto, debe destacarse que, en este tema y como en otros muchos, el Consejo de Estado ha jugado un decisivo papel en el reforzamiento de la Administración local y, consiguientemente, en la autonomía de las entidades locales. En concreto, es en la órbita del Consejo de Estado donde se produce el primer reconocimiento institucional de la posibilidad general de las Corporaciones locales de acceder a la utilización de este singular cauce depurador de irregularidades administrativas (2), en un criterio posteriormente compartido por la jurisprudencia (3) y por la legislación sectorial (4).

Así las cosas, resulta obvio que, una vez admitida esa posibilidad revisora excepcional, la entidad destinataria del dictamen del Consejo de Estado y directamente interesada en su sentido y consideraciones, es la propia entidad local. Efectivamente, es ella la

---

(2) Efectivamente, la cuestión, abordada y admitida inicialmente de un modo incidental por el dictamen núm. 32.516, de 9 de julio de 1964, queda resuelta de un modo frontal, general y definitivo desde los dictámenes núms. 34.691 y 34.786, de 5 y 26 de mayo, respectivamente, ambos de 1966.

(3) De un modo expreso y frontal, desde las sentencias de 3 de octubre de 1973 y 9 de diciembre de 1974.

(4) Especialmente los artículos 187 y 224 del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, siguiendo la posibilidad concedida al Ayuntamiento de Madrid respecto de todos sus actos por el artículo 76, núm. 1, del texto articulado de su Ley Especial, aprobado por el Decreto 1674/1963, de 11 de junio.

que va a quedar afectada por la eficacia vinculante de los dictámenes del Consejo de Estado en los casos de declaración de nulidad y por el especial pronunciamiento que deben tener tales dictámenes para permitir la revisión de oficio de los actos anulables declarativos de derechos.

b) *Los recursos administrativos extraordinarios de revisión*, admisibles en el ámbito local —al amparo del art. 1.º, núm. 3, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 y pese a la deficiente redacción en ese sentido del primer párrafo del art. 127 del mismo cuerpo legal— (5). La participación del Consejo de Estado en estos recursos —introducida por su última Ley Orgánica (art. 22, núm. 9, de la Ley Orgánica 3/1980)— proyecta obviamente su dictamen hacia la entidad local cuya actuación haya sido recurrida a través de esta figura impugnatoria extraordinaria. En consecuencia, es, de nuevo, tal entidad la que debe entenderse y calificarse como destinataria del asesoramiento y posición del supremo órgano consultivo administrativo.

c) *La transacción sobre bienes y derechos de las Haciendas locales*. Al igual que ocurre en los dos casos anteriores, la intervención del Consejo de Estado en la dinámica de esta fórmula excepcional está fundamentada en estrictos y rigurosos criterios de legalidad. Se trata de supuestos de utilización de institutos excepcionales, garantes de la regularidad de la actuación administrativa en casos especiales. Precisamente sobre esa finalidad de tales procedimientos se apoya, en última instancia, la singular participación del Consejo de Estado que es plenamente congruente con la vela «por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico» que le incumbe en el ejercicio de su función consultiva (art. 2.º, núm. 1, de su Ley Orgánica). Probablemente ello esté especialmente justificado en el caso de las transacciones sobre derechos hacendísticos, puesto que se trata de una posibilidad excepcional dentro de un sector del ordenamiento jurídico denominado, no ya por el principio de reserva a la Ley para la regulación de las cuestiones decisivas, sino por el «principio de preferencia a la Ley» (6).

(5) Véase, en este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Los recursos administrativos y económico-administrativos*, 3.ª ed., Editorial Civitas, Madrid, 1975, p. 297, y del mismo autor, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, 1.ª ed., Editorial Civitas, Madrid, 1977, p. 835.

(6) En la feliz expresión del profesor CALVO ORTEGA, citada por SAINZ DE BUJANDA, Fernando, *Lecciones de Derecho financiero*, Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1979, p. 9.

Podría pensarse que el hecho de que el artículo 659, núm. 2, del texto refundido de la Ley de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, exija, para estas transacciones, un Decreto acordado en Consejo de Ministros se opone a la caracterización propugnada de las mismas como supuestos de establecimiento directo de relaciones entre el Consejo de Estado y las Corporaciones locales. Sin embargo, debe recordarse que, según ha quedado apuntado, el establecimiento, en este caso, de intervenciones por parte de órganos ajenos a la Administración local está dirigido a controlar la legalidad de ese procedimiento transaccional excepcional. Como, por otra parte, los intereses hacendísticos implicados son exclusivamente de titularidad local, sin afectación a intereses de la Hacienda pública, puede concluirse que el control de legalidad básico es el realizado por el Consejo de Estado y, por ello, que el destinatario e interesado en su dictamen es la entidad local promotora de ese proyecto transaccional. En ese sentido, se mantendría la relación directa apuntada, puesto que la intervención del Consejo de Ministros —o, en su caso, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente— sólo sería una intervención con el fin de coordinar, auxiliar a la entidad local y, a través de una mayor formalidad y una más dilatada preparación, garantizar el acierto y corrección de la decisión.

d) *La aprobación de las Ordenanzas generales de aprovechamiento de los bienes comunales* (art. 78 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955) *y la aprobación de las Ordenanzas específicas referidas a tal materia, pero que exijan condiciones especiales a los vecinos para participar en aprovechamientos tradicionalmente regulados como concesiones periódicas de suertes o cortas de madera* (art. 86, núm. 3, del mismo Reglamento). Dado que estas Ordenanzas se refieren a bienes de honda y exclusiva raigambre local —como son los bienes comunales— y que existe una directiva para orientar su contenido según las reglamentaciones o costumbres locales tradicionales, debe entenderse que, aunque la competencia aprobatoria final se atribuye al Ministerio de Administración Territorial —o al órgano autonómico correspondiente— la intervención y relación del Consejo de Estado se establece, sustancialmente, con la entidad local de que se trate. Efectivamente, es el Consejo de Estado a quien corresponde una apreciación sobre la legalidad de tales proyectos

y sobre los aspectos de conveniencia y oportunidad que, por la especificidad y naturaleza normativa de esas Ordenanzas, son de singular relevancia. Este cometido del Consejo de Estado es limitado, puesto que, de acuerdo con la doctrina sentada en sus dictámenes núms. 33.275 y 33.677, de 27 de octubre de 1964 y 21 de enero de 1965, respectivamente, su intervención se centra en apreciar el carácter comunal de los bienes afectados y el comentado respecto a las normas y costumbres locales inmemoriales.

En cualquier caso y como destacó el dictamen núm. 45.625, de 13 de octubre de 1983, una vez acreditados los dos extremos anteriormente indicados —operación jurídica que corresponde verificar al Consejo de Estado— la entidad administrativa central o autonómica actuante carece de competencia para introducir novedades y modificaciones en el proyecto de Ordenanzas, por muy convenientes que las repute. Ello hace que, en estos casos, esa entidad quede caracterizada, de nuevo, como un centro de coordinación y auxilio de la iniciativa local.

e) *La interpretación y resolución de los principales contratos administrativos locales* (art. 111, núm. 3, del texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre). El citado artículo establece que:

«Los acuerdos que, previo informe de la Secretaría y de la Intervención de la Corporación, dicte el órgano competente en cuanto a interpretación, modificación y resolución de los contratos serán inmediatamente ejecutivos. En el caso de interpretación y resolución, cuando lo estime necesario, podrá solicitar el oportuno informe del Servicio Nacional de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones Locales, sin perjuicio de que el Ministerio, en tal supuesto, cuando la trascendencia del caso lo aconseje, recabe dictamen del Consejo de Estado.»

Como se desprende de su tenor, puede observarse que la interpretación y resolución de los contratos administrativos locales exigen, por su trascendencia, un previo asesoramiento y preparación. Este consiste, normalmente, en sendos informes del secretario y del interventor de la Corporación y, extraordinariamente, en un

informe de los órganos que han sustituido al extinguido Servicio Nacional de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones Locales y en un dictamen del Consejo de Estado.

En cualquier caso, ese asesoramiento va dirigido directa y exclusivamente a la propia Corporación implicada en el contrato, cuya resolución o interpretación se ha suscitado, puesto que el propio artículo comentado se refiere a la existencia, dentro de esa Corporación, de un «órgano competente en cuanto a la interpretación, modificación y resolución de los contratos». Por ello, también en este caso existe una relación directa entre el Consejo de Estado y la Corporación local de que se trate, puesto que ésta es la destinataria del dictamen del primero.

*2. Los casos en los que la intervención del Consejo de Estado se produce dentro de procedimientos plurales o multilaterales, en los que participan y deciden, a diversos niveles, entidades locales y entidades administrativas centrales o autonómicas.*

Este segundo grupo de supuestos en los que puede establecerse una relación entre el Consejo de Estado y las Corporaciones locales engloba todos aquellos casos en que la adopción de una decisión sobre determinada materia de régimen local viene precedida por una diversidad de pasos y fases que incluyen actuaciones protagonizadas por las entidades locales y actuaciones —en concreto, la decisión final— desarrolladas por órganos de la Administración del Estado o, en su caso, de las Comunidades Autónomas. Puede apuntarse que este segundo grupo de casos es considerablemente más amplio y está dotado de más posibilidades de diversificación que el anterior. Ello es así, básicamente, por dos factores:

— De un lado, porque este grupo reúne un conjunto de supuestos donde la concreta participación de la entidad o entidades locales y de la entidad administrativa gubernamental central o autonómica tiene, en cada caso, un diferente significado y alcance. Con todo, la resuelta proclamación constitucional del principio de la autonomía de la Administración local ha supuesto, en la mayoría de estos casos, una limitación del margen de libre intervención y apreciación anteriormente reconocido a favor de las instancias gubernamentales centrales y una acentuación de las posibilidades e importancia de la participación de la Corporación local interesada. La sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 —recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 186/80— rea-



lizando una valoración y apreciación detalladas del exacto significado que haya que dar, en algunos de estos casos, a las competencias administrativas centrales o autonómicas y eliminando varias de ellas, por limitar injustificadamente la autonomía local, es bien ilustrativa de esta tendencia.

— De otro lado, porque la concreta posición de la entidad local interesada respecto del Consejo de Estado depende de la índole y tramitación del expediente de que se trate. Así, en ciertos casos, puede establecerse, de nuevo, una relación directa entre el supremo órgano consultivo administrativo y la Corporación local implicada. Ello se producirá en los casos en que el Consejo de Estado formule consideraciones u observaciones dirigidas al campo de actuación de la citada Corporación. Dado que éste, como ha quedado indicado, se ha extendido y profundizado en el nuevo marco constitucional, habrá que concluir que, en este segundo grupo de casos, será cada vez más frecuente que la entidad local actuante esté directamente interesada en el dictámen del Consejo de Estado y sea destinataria de varias de sus observaciones.

Así las cosas, puede destacarse que este segundo grupo de manifestaciones de las relaciones entre el Consejo de Estado y las Corporaciones locales engloba diversas materias relativas a la constitución, definición y organización de las entidades locales y ciertos casos especiales relativos a su actuación.

a) *Las relaciones Consejo de Estado-Corporaciones locales en materias relativas a la constitución, definición y organización de las entidades locales.* En este primer apartado pueden incluirse tres subgrupos:

1. La creación y alteración de entidades locales singulares especiales. En efecto, se exige dictamen del Consejo de Estado para la creación de municipios y entidades locales menores constituidos en fincas adquiridas por el antiguo Instituto Nacional de Colonización (art. 7.º, núms. 6 y 8, del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952) y para la constitución, modificación y disolución de toda entidad local menor [art. 27, núm. 1, a), del texto refundido de la Ley de Régimen Local y arts. 43, núm. 1, y 49, núm. 1, a), del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Corporaciones Locales].

2. La modificación, siquiera sea parcial o sólo a ciertos efectos, de datos esenciales en la definición y dinámica de las Corporaciones locales como son el territorio y la población. En concreto, se exige dictamen del Consejo de Estado para la alteración de términos municipales, discrepancias sobre su deslinde e incorporación de municipios a distintos partidos judiciales [arts. 10, núm. 1, *b*), y núm. 2, y 21 del texto refundido de la Ley de Régimen Local, y art. 25, núm. 2, del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Corporaciones Locales, respectivamente].

La inmisión del Consejo de Estado en los casos de alteración de esos datos esenciales en la conformación de las entidades locales no se produce sólo en el régimen local común o general, sino que se presenta también en los regímenes especiales. En ese sentido, cabe mencionar la exigencia de dictamen del Consejo de Estado para la incorporación de nuevos términos municipales al territorio del Area Metropolitana de Madrid cuando sus Ayuntamientos se opongan a ello [art. 4.º, núm. 2, *e*) del Reglamento de la Ley 121/1963, de 2 de diciembre, sobre dicho área, aprobado por Decreto 3088/1964, de 28 de septiembre].

3. La adopción de fórmulas organizativas especiales y la creación de entidades locales especiales, de base asociativa. En esta línea se exige un dictamen del Consejo de Estado —con la consiguiente posible relación del mismo con las Corporaciones locales— para la aprobación de cartas orgánicas o económicas, para la constitución de agrupaciones forzosas municipales y para la constitución y aprobación de los estatutos de mancomunidades municipales y provinciales y consorcios (básicamente, arts. 96, núm. 1, y 238 del texto refundido de la Ley de Régimen Local, y los arts. 2.º, núm. 2; 13, núm. 3; 15, núm. 4; 16, núm. 3; 21, núms. 1 y 2, y 107, núm. 3, del texto articulado parcial de Régimen Local).

Puede constatarse que esta relación del Consejo de Estado con las entidades locales plurales, complejas y de base asociativa voluntaria también se presenta en algunos regímenes locales especiales. Ejemplo de ello sería la necesidad de dictamen del Consejo de Estado para la participación de organismos y servicios estatales en el Area Metropolitana de Madrid, participación instrumentada a través de la integración de tales organismos en la comisión de esa especial entidad local (art. 9.º, núm. 4, del Reglamento de la Ley sobre el citado área).

b) *Las relaciones Consejo de Estado-Corporaciones locales en ciertos casos especiales relativos a su actuación.* En este segundo apartado, pueden incluirse, básicamente, los casos especiales de actuación que se presentan en dos ámbitos bien diferenciados:

1. De un lado, en el ámbito de gestión de servicios por las Corporaciones locales. En este sentido, se requiere dictamen del Consejo de Estado para la provincialización de servicios y para la municipalización, en régimen de monopolio, de servicios públicos diferentes de los que constituyen el objeto ordinario de esta técnica de ampliación de las competencias municipales tradicionales (artículos 286, núm. 2, y 166, núm. 3, respectivamente, del texto refundido de la Ley de Régimen Local).

2. De otro lado, en el ámbito de la actuación urbanística. En este campo, pueden apuntarse los casos de:

— Modificaciones de planes, normas complementarias y subsidiarias y programas de actuación urbanística que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el plan (art. 50 del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana). Esta posible relación se mantiene en los regímenes urbanísticos especiales (7).

— Adjudicación directa, sin concurso, de la formulación y ejecución de algunos programas de actuación urbanística de características especiales (art. 149, núm. 2, del texto refundido de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana).

En conclusión, un somero examen de algunos de los casos más significativos en los que el cometido del Consejo de Estado se proyecta en materias de régimen local revela que, en ellos, el supremo órgano consultivo administrativo ejerce o, al menos, puede ejercer en ocasiones su cometido, no respecto de los órganos administrativos centrales o autonómicos, sino respecto de alguna Corporación local, entablándose, en consecuencia, una cierta relación directa con tal tipo de Corporaciones. Siendo ello así, debe igualmente destacarse que, pese a la relevancia de estas materias y a su alcance como moduladoras del perfil tradicional del Consejo de Estado, no existe, que nosotros sepamos, una reflexión o construcción del sentido global y de los términos concretos en que están o deben estar

(7) Véase, por ejemplo, el artículo 27, 1, d), del Reglamento de la Ley del Area Metropolitana de Madrid.

construidas estas relaciones. Por ello, el objeto de esta comunicación es intentar desarrollar una aproximación a esta materia. El punto de partida básico lo constituye el nuevo marco constitucional, dato que hace más necesaria la racionalización y explicitación de las grandes cuestiones del régimen local, puesto que es obvio, no sólo desde una perspectiva schmittiana, que la aprobación de una nueva Constitución conlleva un conjunto de decisiones políticas fundamentales, a concretar y detallar en el estudio técnico y jurídico que las debe acompañar.

## II. LA RECONSIDERACIÓN TEÓRICA Y PRÁCTICA DEL COMETIDO DEL CONSEJO DE ESTADO RESPECTO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

### A) *Una cuestión previa: el significado esencial del nuevo marco constitucional respecto de la Administración local*

El intento de reformular, tanto teórica como prácticamente, las relaciones entre el Consejo de Estado y las Corporaciones locales en el nuevo marco constitucional exige tener en cuenta, como cuestión previa, el significado último de tal marco respecto de la Administración local. Genéricamente considerado, éste no es otro que proclamar y garantizar constitucionalmente el principio de autonomía de las entidades locales en la gestión y desarrollo de sus fines e intereses propios y peculiares (art. 137 de la Norma Fundamental).

Independientemente de la distinción de significado entre la autonomía de las entidades locales y la de las Comunidades Autónomas —administrativa y política, respectivamente— apuntada por la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 y de las construcciones de la doctrina italiana a los efectos de explicitar tales diferencias (8), lo cierto es que esa garantía constitucional de su autonomía acerca la posición de las Corporaciones locales a la de las Comunidades Autónomas. Esa identidad última de posiciones, en cuanto que su autonomía está garantizada constitucionalmente, es lo que llevó al fundamento jurídico núm. 3 de la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 a señalar que el artículo 137 de la Constitución «refleja una concepción

---

(8) Véanse las sugerentes reflexiones formuladas al respecto por HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, en su Prólogo a JELLINEK, Georg, *Fragmentos de Estado*, «Cuadernos Civitas», Edit. Civitas, Madrid, 1978, pp. 34 y ss.

amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía».

En consecuencia, hay que estimar que las Corporaciones locales constituyen entidades titulares de una posición singular y específica dentro del aparato estructural y organizativo de la comunidad política española. Ello ha sido confirmado por el fundamento jurídico núm. 4 de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 84/1982, de 23 de diciembre, que rechazó abiertamente la tesis de un supuesto «carácter intracomunitario» de la autonomía de las Corporaciones locales, en cuya virtud esa autonomía pudiese ser modulada o matizada por la Comunidad Autónoma en la que cada Corporación local estuviese situada.

Si, junto a lo anteriormente indicado, se observa que el Gobierno, de acuerdo con las funciones concretas que le atribuye el artículo 97 de la Constitución, está investido constitucionalmente de la posición de gestionar los intereses generales de la comunidad política española, resulta que el sistema constitucional parece estructurarse sobre una dualidad subjetiva básica:

— De un lado, estaría el plano de las entidades locales, investidas de la posición constitucional y de las competencias concretas necesarias para la gestión de los intereses locales.

— De otro lado, estaría el plano ocupado por el Gobierno de la nación y por las Comunidades Autónomas, que estarían investidos de la posición constitucional y de las competencias concretas necesarias para la gestión de los intereses generales.

## B) *La proyección institucional y general del régimen local*

### 1. *La autonomía de la Administración local como elemento integrante de los intereses constitucionales generales*

El significado básico del nuevo marco constitucional, anteriormente examinado, no debe llevar a la conclusión de la existencia de una separación esencial entre el plano de las entidades locales y el de las entidades gestoras de los intereses generales de la comunidad política.

Por de pronto, conviene destacar las innumerables y trascendentes consecuencias que derivan del hecho de que esos dos tipos de entidades se desenvuelvan sobre un mismo territorio y

población (9). Sin embargo, prescindiendo de esas consideraciones generales, la principal fuente de conexiones entre el plano de las entidades locales y el plano de las entidades administrativas estatales o autonómicas radica en la observación del sustrato material de cada una de ellas.

En efecto, tanto las entidades locales como las entidades administrativas vinculadas al nivel de la decisión política superior están concebidas como fórmulas de gestión de intereses, locales y generales, respectivamente. Pues bien, ocurre que la atribución a las entidades locales de la gestión de los intereses de esa índole tiene una indudable proyección institucional, general o respecto de los intereses generales. Ello se apreciaría:

— En primer lugar, en el propio valor y alcance concedido al modo de concebirse articulada la gestión de esos intereses locales. En efecto, la proclamación constitucional formal y rotunda del principio de autonomía de las entidades locales revela que no estamos ante un nuevo reconocimiento de un hecho, sino ante una de esas decisiones políticas fundamentales que definen un modelo constitucional.

— En segundo lugar, en la necesaria incertidumbre que rodea a la determinación precisa de lo que deba entenderse como intereses generales e intereses locales. Esta incertidumbre es destacada por el fundamento jurídico núm. 3 de la citada sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 y por la Exposición de Motivos del actual Proyecto de Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados», II Legislatura, Serie A, Proyectos de Ley, núm. 97-I, de 3 de abril del año en curso.

— Finalmente, en la naturaleza y estructura conceptual de las Corporaciones locales. Estas aparecen como entidades públicas de base corporativa —es decir, de base asociativa entre determinados ciudadanos— dotadas de una extremada inmediatez y proximidad institucional respecto de los administrados. Ello hace que la gestión

---

(9) Entre otras manifestaciones de coordinación de la actuación de cada una de esas entidades administrativas. Ello puede producirse, en función de las concepciones y circunstancias de cada sistema administrativo, según el modelo sajón de la delegación de funciones estatales a favor de las entidades locales o de acuerdo con el modelo continental de la Administración periférica del Estado. Véase, para ello, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación», en *La Administración española*, Colección «El Libro de Bolsillo», Alianza Editorial, 1.ª ed., Madrid, 1972, pp. 69-99.

pública en una sociedad de medianas dimensiones sea básicamente sentida y apreciada como una gestión de tipo local.

Pues bien, por su específica posición constitucional, la inevitable indefinición de los intereses en los que tal posición se base y su inmediatez estructural, lo cierto es que la actuación protagonizada por las Corporaciones locales tiene una evidente conexión con los intereses generales y unas considerables virtualidades para incidir sobre las mismas.

## 2. *Las consecuencias esenciales de la proyección institucional de la Administración local*

Precisamente por su importancia y generalidad, esa proyección institucional de la Administración local y de los intereses por ella gestionados tiene múltiples consecuencias y manifestaciones. Básicamente y sin pretensiones exhaustivas, puede considerarse que esas consecuencias se proyectan en un plano material y en un plano subjetivo u orgánico.

a) *El plano de las consecuencias materiales.* Dentro de este primer plano, pueden diferenciarse:

— De un lado, un nivel concreto, donde se aprecia la existencia de técnicas dirigidas a reaccionar frente a las singulares actuaciones locales que —voluntaria o involuntariamente pero, en cualquier caso, de un modo claro— se exceden del ámbito de sus competencias, invadiendo ilegítimamente el ámbito de los intereses generales y, consecuentemente, de las competencias de las entidades administrativas de nivel superior. Nos referimos, esencialmente, a las potestades gubernativas de suspensión de los acuerdos de las Corporaciones locales (10).

— De otro lado, un nivel general, donde el dato más singular es la existencia de un título jurídico-constitucional a favor de las entidades públicas encargadas de velar por los intereses generales para la regulación y actuación respecto de los datos básicos del régimen

---

(10) Precisamente por la caracterización indicada de esa potestad, estimamos plenamente satisfactoria la doctrina sentada por el fundamento jurídico núm. 6 de la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de abril de 1981 —recaída en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 17/1981— al ceñir el ejercicio de tal potestad a los casos en que la actuación local de que se trate haya invadido las competencias a los ámbitos de actuación ajenos a la Administración local.

local (art. 149, núm. 1, 18.<sup>a</sup>, puesto en relación con el art. 148, núm. 1, 2.<sup>a</sup>, ambos de la Constitución).

Ese título va a tener una consecuencia que interesa especialmente destacar a los efectos de nuestro estudio. En concreto, uno de los efectos del juego de ese título va a ser la sumisión de las entidades locales a un régimen básico de actuación procedimental y funcional uniforme. Por otra parte y dada la posición de las Corporaciones locales dentro de la estructura administrativa, las figuras y técnicas esenciales de ese régimen serán las previstas con carácter general por nuestro ordenamiento jurídico-administrativo. Ello se concreta en la aplicación a las Corporaciones locales del esquema general del Derecho español en cuestiones tales como el procedimiento administrativo, el control jurisdiccional de la actuación administrativa, las técnicas financieras de ordenación y control de su actividad hacendística... (11).

b) *El plano de las consecuencias orgánicas o subjetivas.* Se ha mencionado anteriormente que la aparente distinción más o menos nítida entre el ámbito de las Corporaciones locales y el ámbito del Gobierno de la nación —o de los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas— se oscurecía por las especiales características que concurren en el sustrato del ámbito reservado a las Corporaciones locales, es decir, en esos intereses locales.

Sin embargo, esa plurilateral e íntima relación de los intereses específicos de las Corporaciones locales con los intereses generales no se manifiesta únicamente en la existencia de esas técnicas concretas de recíproca delimitación y garantía y en la atribución expresa de ese título jurídico-constitucional general.

Junto a ello, es preciso destacar que la proyección institucional del régimen local exige, en multitud de supuestos, la determinación puntual de las competencias generales y locales que deben ser admitidas en la ordenación, decisión y ejecución de cada uno de ellos. Esa labor de determinación se concretará en una distribución de competencias y, consiguientemente, en la admisión de la participación de órganos ajenos a la Administración local en la conformación de diversas materias propias del régimen local.

La cuestión fue frontal y extensamente abordada por el funda-

---

(11) Refuerza esta conclusión la existencia de títulos jurídico-constitucionales expresos que atribuyen a las entidades estatales de nivel superior la conformación de varias de esas figuras y técnicas (véanse, por ejemplo, los apartados 5, 14 y 18 del núm. 1 del art. 149).



mento jurídico núm. 3 de la tantas veces citada sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981. Esta se centra en fijar el criterio que debe presidir el establecimiento de intervenciones de la Administración del Estado —o, en su caso, de las Comunidades Autónomas— en materias de régimen local. Tal criterio consiste, sustancialmente, en admitir controles puntuales de legalidad respecto del ejercicio de competencia que, siendo propios de las entidades locales, tengan una incidencia o proyección sobre los intereses generales.

Así las cosas, resulta evidente, a la luz de las consideraciones anteriormente indicadas, que esas intervenciones puntuales se atribuirán, normalmente, al Gobierno de la nación —o de las Comunidades Autónomas— y a sus componentes. Corroboración de ello la ofrece la meritada sentencia del Tribunal Constitucional que, después de sentar las indicadas consideraciones generales, aborda el análisis de las competencias e intervenciones estatales en determinados casos e incidencias previstos en la vigente legislación de régimen local.

Sin embargo, junto con ese criterio fundamentador de diversas intervenciones de órganos administrativos de nivel superior en materias de régimen local, existe otro dato capital que acarrea igualmente la intervención, en ese ámbito, de órganos y entidades ajenos a la Administración local y distintos de los órganos ejecutivos supremos estatales o regionales.

Ese dato no es otro que la mencionada aplicación a las Corporaciones locales, de técnicas y figuras que están incluidas en el régimen básico al que están sujetas y que conllevan la entrada en escena de órganos y centros específicos, protagonistas destacados en la dinámica de tales técnicas y figuras. En cualquier caso, la singularidad de los intereses servidos a través de estas técnicas supone que los órganos así intervinientes en materias de Administración local sean órganos de considerable relevancia institucional. En efecto, al estar definidos como órganos participantes en la dinámica de ciertas figuras y técnicas de general aplicación a todas las Administraciones públicas, puede comprenderse que estos órganos ejercen sus funciones desde el punto de vista de los intereses generales, ya que al servicio de estos últimos están dirigidas esas técnicas por ellos controladas. Esa relevancia de tales órganos se manifiesta en su posición jerárquica y sistemática. En concreto, esa intervención queda referida a órganos constitucionales o a ór-

ganos de relevancia constitucional. En esa línea pueden destacarse las competencias del Tribunal Constitucional (art. 41, núm. 2, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional), del Defensor del Pueblo (arts. 1.º y 9.º, núm. 1, de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo) y del Tribunal de Cuentas [arts. 1.º y 4.º, núm. 1, c), de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas] respecto de las Corporaciones locales.

C) *El perfil específico de la proyección institucional del régimen local respecto del Consejo de Estado*

1. *El punto de partida: la inserción genérica del Consejo de Estado en la estructura organizativa al servicio de los intereses generales del Estado*

Las consideraciones anteriormente realizadas nos permiten ya abordar el núcleo del tema objeto de nuestro estudio. Evidentemente, su paso inicial deberá consistir en la demostración de que el Consejo de Estado está situado en el conjunto organizativo puesto al servicio de los intereses generales del Estado.

La tarea no parece estar rodeada de excesiva dificultad si se toma en consideración la tradicional y constante definición del Consejo como el supremo órgano de asesoramiento de la cúspide del poder administrativo y ejecutivo y su servicio y protagonismo en los grandes temas de la política de Estado y de la acción administrativa de cada época (12). Independientemente de ello, algunos datos de su más reciente regulación y tratamiento insistirían y reforzarían ese significado institucional del Consejo de Estado. En concreto, pueden destacarse:

a) Su consideración jurídico-constitucional, de acuerdo con la actual terminología y construcción dogmática, como un «órgano lateral o auxiliar de los órganos constitucionales» o como un «órgano de relevancia constitucional», dotado del preciso significado

---

(12) Lo que es especialmente cierto en las épocas de mayor desenvolvimiento y recurso al mismo. Véase, en este sentido, CORDERO TORRES, José María, *El Consejo de Estado: su trayectoria y perspectivas en España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944, pp. 40 y 100-102.

de completar y concretar el modelo y estructura política apuntada por los órganos constitucionales (13).

b) La autonomía orgánica y funcional de que está dotado (artículos 1.º, núm. 2, de su Ley Orgánica y de su Reglamento) (14).

c) El desarrollo de sus funciones y competencias, fenómeno que se ha producido en diversos frentes:

— En primer lugar, en un plano subjetivo, concibiendo al Consejo de Estado como el supremo órgano consultivo del Gobierno de la nación y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas (arts. 20, núm. 1; 23, y 24, núm. 1, de su Ley Orgánica).

— En segundo lugar, en un plano objetivo, a través de la extensión de los casos de consulta preceptiva (son bien significativos, dentro de su vigente Ley Orgánica, el apartado 4 del art. 21 y los apartados 4, 5 y 6 del art. 22).

— En tercer lugar, en un plano teleológico, a través de la expresa previsión de que los dictámenes del Consejo deberán valorar la oportunidad y conveniencia —y no sólo la legalidad— de la cuestión sometida a consulta cuando ésta así lo establezca o lo exija la índole del asunto (art. 2.º, núm. 1, de su Ley Orgánica).

— Finalmente, en un plano funcional, recogiendo expresamente la posibilidad de designación individuales, por parte del Gobierno, a consejeros de Estado y letrados del Consejo de Estado para el desempeño de cometidos especiales y participación en comisiones de estudio sobre cuestiones de singular relevancia o interés público (arts. 11, núm. 4, y 14, núm. 2, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado) (15).

(13) LANDI, Guido, *Il Consiglio di Stato*, «Quaderni della Pubblica Amministrazione», núm. 1, Giuffrè-Editore, Milán, 1955, pp. 47-50. En el mismo sentido, entre nosotros, RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge, *Ley Orgánica del Consejo de Estado*, «Cuadernos de Documentación del Instituto Nacional de Prospectiva», núm. 7, Madrid, 1980, pp. 39-43.

(14) Una manifestación de tal autonomía orgánica fue el procedimiento de elaboración de su última Ley Orgánica y de su Reglamento. La primera es fruto de un anteproyecto redactado por una ponencia formada en el propio Consejo de Estado, mientras que su Reglamento, como indicaba la disposición final 3.ª de la Ley Orgánica, fue aprobado a propuesta del propio Consejo. Con ello se ha asistido a una incipiente manifestación de poderes de autonormación del Consejo de Estado, típicos, por otra parte, de los órganos laterales o auxiliares, aunque menos intensos que los de los órganos constitucionales (véase, así, el Reglamento del Defensor del Pueblo, aprobado a propuesta del propio Defensor en la reunión conjunta de las mesas del Congreso y del Senado de 6 de abril de 1983).

(15) La fórmula recoge una práctica relativamente frecuente en España (véase, al respecto, JORDANA DE POZAS, Luis, *El Consejo de Estado en la Constitución*, «Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas», núm. 56, Madrid, 1979, p. 229) y que es una de las claves de la singular importancia del Consejo de Estado

En síntesis, tanto el significado tradicional como las últimas orientaciones en el tratamiento del Consejo de Estado reflejan su caracterización como un órgano de nivel superior, esencialmente inserto en el servicio a los intereses generales del Estado.

2. *El plano teórico: el cometido singular del Consejo de Estado dentro de la proyección institucional de la Administración local*

Una vez explicitada la incardinación del Consejo de Estado dentro de los órganos estatales que están colocados en una posición formal de conexión y servicio a los intereses generales del Estado, queda por concretar la específica misión del Consejo de Estado dentro de esa proyección institucional del régimen local.

Para ello, será necesario recordar los datos distintivos y caracterizadores del cometido desarrollado por el Consejo de Estado. Desde el punto de vista material que ahora nos interesa, pueden destacarse tres datos típicos de la «función consultiva» atribuida, sin más especificaciones, al Consejo de Estado:

a) *Su carácter supremo.* Independientemente de las connotaciones formales de tal carácter supremo (art. 2.º, núms. 4 y 5, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado), pueden apuntarse que el mismo tiene también implicaciones materiales. En concreto, el carácter supremo atribuido a la función consultiva ejercida por el Consejo de Estado supone que este órgano proyecta su actividad sobre las cuestiones que revistan tal calidad, es decir, sobre los grandes temas, figuras, incidencias y procedimientos surgidos en el desarrollo de la acción gubernativa y administrativa.

Por otro lado, esa cualidad específica de los temas que deben o pueden ser sometidos a dictamen del Consejo de Estado se fundamenta también en la técnica que inspira y estructura al Consejo de Estado como órgano consultivo. En último término, el Consejo es una aplicación del paradigma organizativo SIEYES-ROEDERER, «*Délibérer est le fait de plusieurs, administrer est le fait d'un seul*», es decir, de la estructuración de la Administración consultiva sobre los principios de la consulta externa, formal, concreta y rodeada de

---

italiano (véanse las interesantes observaciones al respecto de PAPALDO, Nino, en *Il Consiglio di Stato morale della Pubblica Amministrazione*, presentación de LANDI, Guido, «Il Consiglio di Stato...», antes citado, pp. XI y ss.).

cierta formalidad, principios todos ellos incompatibles con una consulta extremadamente frecuente y referida a cuestiones de importancia secundaria.

b) *La doble finalidad que inspira su actuación.* En efecto, la actuación del Consejo de Estado en la mayoría de las materias sujetas a su dictamen tiene una doble posible virtualidad:

— En primer lugar, su intervención tiene una finalidad de control de la legalidad de las actuaciones practicadas y de la concreta decisión propuesta (16). Se trata de un control plurilateral, carácter perceptible desde diversas perspectivas. Efectivamente, desde un punto de vista de la teleología de ese control, éste puede venir referido al control de la actuación de la Administración pública respecto de otros poderes constitucionales, respecto de los particulares o respecto del bloque del Ordenamiento jurídico. Y desde un punto de vista objetivo, ese control se ejerce tanto en relación con el respeto al procedimiento debido como en relación con la legalidad del fondo del proyecto.

Se trata de una finalidad servida en todos los casos en los que el Consejo de Estado interviene. Sin embargo, esa finalidad de control de la legalidad se acentúa y convierte prácticamente en dominante en algunos casos en los que el Consejo de Estado participa en la dinámica de una institución o técnica funcional dirigida expresamente a controlar y verificar la legalidad de una iniciativa y eleva su presencia al rango de dato singularizador, básico y decisivo de tal técnica o institución. Serían los casos de la revisión de oficio, de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito...

— En segundo lugar, su intervención tiene una finalidad auxiliar de la entidad actuante, por cuanto supone, frecuentemente, aportarle un conjunto de consideraciones y observaciones que la situación del órgano de la Administración consultante —próxima e inmediata a la acción o, incluso, inmersa en ella— hace difícil sino imposible de percibir (17).

(16) Esta faceta ha sido especialmente destacada por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «Estructura orgánica y Administración consultiva», en *La Administración española*, op. cit., nota núm. 49 a la p. 50.

(17) Como un alegato personal ampliamente ilustrativo de esta apreciación pueden destacarse las siguientes palabras, pronunciadas por don Landelino LAVILLA en su acto de toma de posesión, el 6 de septiembre de 1983, como consejero permanente de Estado:

«Fuera, por lo mismo, ocioso —quizá inconveniente presunción— que dedicara mis palabras a encarecer la calidad y el prestigio de

En última instancia, la posibilidad de incluir o formular observaciones diversas se apoyaría en la valoración de «los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto» (art. 2.º, núm. 1, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado). Debe tenerse bien presente que esa amplísima competencia consultiva —afectante a todas las cuestiones del expediente—, además de suponer la aplicación analógica a los dictámenes del Consejo de Estado de los principios que rigen la actuación administrativa (art. 93, núm. 1, de la Ley del Procedimiento Administrativo), es el criterio dominante en el ejercicio de la función consultiva de los Consejos de Estado extranjeros (18).

En consecuencia, se trata de una virtualidad de la función consultiva que se proyecta, o puede proyectarse, en la práctica totalidad de los casos sometidos a su consulta. Sin embargo, resulta obvio que tendrá unas mayores posibilidades en aquellos casos donde la consulta esté planteada en términos generales, se refiera a una

---

un Consejo, cuyas profundas esencias y tradiciones históricas se conservan, sin perjuicio de su continua evolución modernizadora, y que hace ostensible la necesidad y validez de una Administración consultiva, de carácter colegiado y distanciada en su misma concepción del apremio propio, de la acción diaria del Gobierno y de la perentoriedad que impone y sufre, a la vez, la Administración activa.

Y no es que el Consejo de Estado sea insensible a tales características de la acción gubernamental y administrativa, pero a él corresponde ejercer su función consultiva, aunque sea con urgencia, desde una posición en la que ha de valorar y discernir con sosiego, con serenidad y sin la tremenda tensión a que puede verse sometido el gobernante, con frecuencia abrumado —y hablo desde mi propia experiencia— por la sensación, a veces quizá la realidad, de que lo importante queda pospuesto o subordinado por agobiantes requerimientos, inaplazables en la urgencia de cada día y hasta de cada hora.

Una Administración trepidante en su actuar, de amplias competencias y apremiada sin reposo por la acumulación de los problemas, por las aspiraciones y demandas de los ciudadanos —y así resulta la Administración moderna—, puede y debe contar con el asesoramiento directo y la asistencia inmediata y jerarquizada de órganos propios y gabinetes de apoyo. Pero no hay gabinete, no hay «staff», en esa terminología ya usual, por eficiente que sea, capaz de suplir, desde la perspectiva que mejor garantice el principio de legalidad y los derechos de los administrados, a esa tradicional Administración consultiva, cuyo paradigma es, entre nosotros, el Consejo de Estado.»

(18) Véase especialmente, en este sentido, LANDI, Guido, *Il Consiglio di Stato...*, op. cit., p. 175. Por ello resulta anómala la discusión suscitada en este punto durante la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley Orgánica del Consejo de Estado.

Véase al respecto la intervención del diputado Solé Barberá en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados del día 27 de diciembre de 1979, «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 58, pp. 3950-3951.

materia compleja o se dirija a que «el Consejo de Estado proponga nuevas formas posibles de actuación administrativa o la elaboración o reforma sin actuaciones previas de anteproyectos de disposiciones generales» (art. 130, núm. 2, del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado).

Desde la perspectiva que ofrece esta breve disgresión sobre la especificidad de la función desarrollada por el Consejo de Estado, ha llegado el momento de sostener que, en el nuevo marco constitucional, esa función debe proyectarse sobre el ámbito de las actuaciones protagonizadas por las Corporaciones locales.

Como se destacó inicialmente, esa proyección no debe entenderse limitada a aquellos casos en los que se asiste a la utilización, en materias de régimen local, de potestades gubernativas estatales o regionales de naturaleza general, como sería la potestad reglamentaria. En efecto, por su propia fisonomía y por su encuadramiento constitucional, las Corporaciones locales aparecen como entidades administrativas que deberán utilizar el cuadro básico de instituciones puesto a disposición de las Administraciones públicas y que se enfrentarán con arduos problemas —cuya solución requerirá el recurso a técnicas y figuras jurídicas altamente especializadas—.

En esa situación, la asistencia y la participación del Consejo de Estado en algunas de sus decisiones —de acuerdo con el carácter y finalidades anteriormente predicados a su intervención— resultan altamente aconsejables.

Como ha quedado apuntado más atrás respecto de los órganos generales que participan en la esfera del régimen local, no se trata de una inmisión arbitrariamente decidida de un ente ajeno a la Administración local en materias de tal índole, sino que, por el contrario, la participación del Consejo de Estado responde a un diseño o pronunciamiento general de nuestro sistema jurídico-administrativo y se fundamenta en razones y criterios materiales y sustantivos. Es la especial dificultad, complejidad o trascendencia de algunas cuestiones de régimen local —inexistentes en la acción ordinaria protagonizada por las Corporaciones locales— la que aconseja estas relaciones más o menos directas entre el Consejo de Estado y las entidades locales.

En último término, el establecimiento de tal tipo de relaciones entre unos órganos singulares y las entidades locales se fundamenta en la caracterización de las primeras como órganos supremos y específicamente competentes en un cierto orden de actuación. En

consecuencia, desde el momento en que una entidad pública entra en ese orden o campo de actuación, entra en contacto con las competencias y actividad de esos órganos. Por ello, el basamento último para el establecimiento de relaciones más o menos directas entre el Consejo de Estado y las Corporaciones locales es la caracterización del Consejo como el «supremo órgano consultivo en materias de Gobierno y Administración».

Con ello, se trata de matizar en un sentido material la clásica interpretación subjetiva de la fórmula «supremo órgano consultivo de Gobierno», que refiere las relaciones y el cometido del Consejo de Estado exclusivamente a la cúspide del poder administrativo y ejecutivo estatal (19). Debe tenerse en cuenta que la interpretación material del punto de partida de la competencia consultiva del Consejo de Estado ahora propugnada no es una total novedad. En efecto, puede constatarse que:

— En primer lugar, esa interpretación se corresponde fielmente, como hemos visto en el inicio de nuestro estudio con la realidad de varios de los casos de intervención del Consejo de Estado (revisión de oficio, recursos de revisión...).

— En segundo lugar, tal interpretación fue el fundamento (20) para la extensión, pacíficamente admitida (21), de la competencia del Consejo de Estado a las Comunidades Autónomas.

En tercer lugar, la caracterización material de los criterios determinantes de la competencia del Consejo de Estado aparece, con cierta frecuencia, en su evolución histórica y, concretamente, en varios momentos decisivos de la misma. Así, la norma que señala los inicios de la historia contemporánea del Consejo de Estado —la Ley de 1 de enero de 1845—, autorizó al Gobierno a crear «un Cuerpo Consultivo Supremo de *la Administración*». Más decisivamente, el Real Decreto complementario a la Ley de su creación —el Real Decreto PIDAL de 2 de septiembre de 1845— atribuyó al Consejo

(19) En ese sentido, dentro de la doctrina tradicional, CORDERO TORRES, José María, op. cit., p. 163, y, actualmente, JORDANA DE POZAS, Luis, op. cit., pp. 221-223.

(20) Así lo apuntan RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge, op. cit., pp. 57-59; RODRÍGUEZ OLIVER, José María, *Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 33, abril-junio 1982, p. 269, y TOLIVAR ALAS, Leopoldo, *Consejo de Estado y Comunidades Autónomas*, en el núm. 28 de la misma revista, enero-marzo 1981, p. 74.

(21) Frontalmente en contra sólo conocemos la opinión de GÓMEZ-REINO CARNOTA, Enrique, y SERRANO DE TRIANA, Adolfo, *Derecho administrativo*, tomo II, Facultad de Derecho de la UNED, Madrid, 1980, p. 65.



de Estado competencia facultativa respecto de «cualquier punto grave que ocurra *en el Gobierno y en la Administración*» (art. 8.º).

— Finalmente, la definición de los Consejos de Estado extranjeros sobre una base material, vinculados a las grandes o complejas cuestiones de la actuación administrativa— independientemente de su procedencia subjetiva— es un dato constante en su evolución histórica. Buena prueba de ello es el caso del Conseil d'Etat, donde la cuarta ampliación de sus competencias —cronológicamente considerada—, es decir, la operada por el Decreto de 11 de junio de 1806, atribuye al Conseil «*la connaissance des affaires de haute police administrative, lorsqu'elles lui auront été renvoyées par nos ordres*».

En consecuencia final, dado que las competencias y posición constitucionales de las Corporaciones locales les van a hacer incidir en cuestiones importantes de Gobierno y Administración, les debe estar reconocido el acceso —de acuerdo con la naturaleza y estructura de cada caso— al Consejo de Estado como órgano constitucionalmente diseñado para intervenir en esas materias.

### 3. *El plano práctico: un intento de esbozo del futuro cuadro de relaciones Consejo de Estado-Corporaciones locales*

Las reflexiones anteriormente realizadas permiten considerar sentado un posible marco teórico para el diseño de las relaciones Consejo de Estado-Corporaciones locales. En consecuencia, queda por explicitar cuál debiera ser el cuadro detallado de tales relaciones.

Evidentemente, ésta es una de las cuestiones a afrontar y resolver en el actual proceso de reestructuración de nuestro régimen local. Obviamente, dado su carácter, el Proyecto de Ley de Regulación de las Bases del Régimen Local —publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados», II Legislatura, serie A: Proyectos de Ley, núm. 97-I, de 3 de abril de 1984— no resuelve la cuestión, aunque, como veremos, aporta alguna idea sumamente interesante. Por ello, la concreta articulación de las relaciones Consejo de Estado-Corporaciones locales habrá de realizarse en el desarrollo legal y reglamentario de esta legislación básica. No obstante, en un deseo de contribuir al diseño de tales relaciones, cerraremos el presente estudio con unas reflexiones y pro-

puestas sobre la configuración, sentido y alcance que estimamos más deseables para las mismas.

A estos efectos y siguiendo el criterio básico de clasificación de los supuestos de intervención de órganos consultivos (arts. 85, núms. 1 y 2; núm. 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo y de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, respectivamente), puede distinguirse entre los casos de consulta —y, consiguientemente, de establecimiento de relación— potestativa o voluntaria y los casos de consulta —y, consiguientemente, de establecimiento de relación— preceptiva u obligatoria de las Corporaciones locales al Consejo de Estado.

a) *Los casos de establecimiento obligatorio de relaciones entre el Consejo de Estado y las Corporaciones locales*

Coherentemente con lo más arriba indicado, estos casos de relaciones más o menos directas de naturaleza obligatoria entre el Consejo de Estado y las Corporaciones locales deben responder a supuestos o materias muy peculiares dentro de la vida administrativa local, en los que se juzgue necesario un asesoramiento jurídico de elevada calidad.

En ese sentido, entendemos que —sin perjuicio de retoques y alteraciones puntuales— este primer grupo de relaciones Consejo de Estado-Corporaciones locales debería mantener la distinción de supuestos existente en las actuales relaciones y apuntado al inicio de este trabajo. En su virtud, debieran diferenciarse:

1. *De un lado, los supuestos de utilización o aplicación a una Corporación local concreta de un procedimiento, cauce de actuación, técnica, figura o posibilidad funcional especial, caracterizada tradicionalmente por la presencia y participación del Consejo de Estado.*

Partiendo de esta descripción, convendría distinguir dos sub-especies:

— Aquellos casos en los que el supremo órgano consultivo administrativo participa a los efectos de realizar, esencialmente, un control de legalidad. Serían los casos de la revisión de oficio, de las transacciones sobre bienes y derechos locales, de los recursos administrativos extraordinarios de revisión y de las figuras de similares estructura y finalidad que pudieran crearse en lo sucesivo.

Se destacó más arriba que el fundamento de estas intervenciones del Consejo de Estado es diferente del aplicable a las intervenciones locales de órganos administrativos activos estatales o autonómicos. No obstante, dado que estas intervenciones del Consejo de Estado son controles puntuales de legalidad realizados respecto de casos en los que, con toda evidencia, concurren intereses locales e intereses generales, debe concluirse que —independientemente de su específico fundamento y a mayor abundamiento— son perfectamente admisibles constitucionalmente, puesto que encajan literalmente en la descripción que de las intervenciones locales y legítimas protagonizadas por órganos ajenos a la Administración local se contiene en el fundamento jurídico núm. 3 de la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981.

— Aquellos casos en los que el Consejo de Estado participa a los efectos de realizar un control de diverso alcance. Serían los actuales casos de aprobación de las Ordenanzas de aprovechamiento de bienes comunales o de interpretación y resolución de los principales contratos administrativos locales y los posibles futuros casos en los que, junto con datos de legalidad, deben examinarse cuestiones singulares y típicas de cada uno de ellos (como son, en los actuales casos, esas costumbres locales arraigadas o el peculiar equilibrio contractual de los contratos administrativos).

La futura conformación de nuestro régimen local debería insistir y realzar el dato singularizador de todos los casos incluidos en este primer grupo de relaciones obligatorias Consejo de Estado-Corporaciones locales: la existencia de una relación directa entre el Consejo de Estado y la específica Corporación local que, en cada caso, utiliza la técnica de que se trate. A tales efectos, convendría distinguir cuidadosamente dos cuestiones:

— De un lado, el tema de la remisión material de los expedientes. Dado que los órganos competentes para tal operación son, como se ha indicado, los órganos ejecutivos superiores de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, a través de ellos deberían remitirse los expedientes instruidos en estos casos por las Corporaciones locales. Tal es la técnica seguida en los casos de irrupción en la Administración pública española de entidades de difícil catalogación —como eran las entidades preautonómicas o autonómicas provisionales (22)— y la consignada expresamente

(22) Así lo establecieron los Reales Decretos de transferencia a favor de tales entidades, de competencias de la Administración del Estado, desde el Real Decreto 1383/1978, de 23 de junio.

para la revisión de oficio de actuaciones administrativas locales, tal y como ésta es diseñada por el proyecto de reforma parcial de la Ley del Procedimiento Administrativo (23).

Estimamos que, por razones de diverso orden, esta técnica debe mantenerse. En concreto, pueden apuntarse:

1. El hecho de que hayamos calificado al Consejo de Estado como el supremo órgano consultivo en materias de Gobierno y Administración no significa que haya que reconocer la cualidad de Administraciones consultantes directas —con competencia para la remisión de expedientes— a todo tipo de entidades administrativas. Dado que ha tratado de ponerse de relieve las insuficiencias de una caracterización meramente subjetiva del Consejo de Estado, propugnando una construcción sustantiva del mismo, no parece que, a través de esta cuestión secundaria y adjetiva, deba introducirse de nuevo tal caracterización subjetiva. El hecho de que, en estos casos, la entidad administrativa directamente interesada y destinataria del dictamen del Consejo sea la entidad local poco tiene que ver con que sea ella quien deba solicitar ese dictamen.

2. A esa razón de orden teórico y conceptual, deben unirse consideraciones de orden práctico. Estas son decisivas e insoslayables en la estructuración y diseño de toda organización administrativa y de sus relaciones interorgánicas. En ese sentido, estimamos que la admisión de la posibilidad —y del deber— de que la Corporaciones locales remitiesen al Consejo de Estado, por ellas mismas, los expedientes sujetos a consulta, supondría la introducción de una técnica que olvidaría el nivel y calidad de los medios personales, materiales y técnicos a disposición de la inmensa mayoría de las Corporaciones locales. Por ello, el establecimiento de esa remisión directa supondría, con toda probabilidad, la imposibilidad de la puesta en práctica de esas relaciones Consejo de Estado-Corporaciones locales.

Además de esta razón de orden práctico, todavía existe otra que postula la remisión, a través del Ministerio o Consejería autonómica correspondiente, de los expedientes de las entidades locales que deban ser sometidos a dictamen del Consejo de Estado. En

---

(23) Véase el núm. 49 del artículo único del proyecto publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados», I Legislatura, serie A, proyectos de Ley, núm. 226-I, de 26 de octubre de 1981.

efecto, dado que, como se ha apuntado, la intervención del Consejo de Estado en materia de régimen local se produce en aquellas cuestiones a través de las que tal régimen se proyecta en el plano de los intereses y cuestiones generales de la comunidad política, conviene recordar, asimismo, que estas consultas al Consejo se refieren a materias complejas y de alguna dificultad. Así las cosas, el que la remisión de los expedientes se canalice a través de las instancias gubernamentales centrales o autonómicas es una técnica que permite funcionar a estas últimas como filtros o centros de auxilio técnico a las Corporaciones interesadas, aportando observaciones y permitiendo solventar posibles deficiencias u omisiones advertidas en ese segundo examen de las actuaciones verificadas. Por el aludido nivel técnico, material y personal de la mayoría de las Corporaciones locales y por la complejidad de estas materias, esa actuación coordinadora y auxiliadora de las entidades remitentes directas de los expedientes al Consejo puede venir dotada de una muy considerable utilidad.

— De otro lado, el tema de la directa relación que, en estos casos, se entabla entre el Consejo de Estado y la Corporación local de que se trate y que deriva de la naturaleza de la cuestión sometida a consulta del Consejo de Estado. Precisamente por ello, este primer grupo de casos constituye el supuesto de las más directas relaciones entre el Consejo de Estado y las Corporaciones locales por cuanto el parecer del primero se destina, según los casos, a ilustrar, aconsejar o autorizar una determinada actuación de esas Corporaciones.

En ese sentido, conviene retener que la dinámica de los supuestos incluidos en este primer grupo de casos, en los que se exige el dictamen del Consejo de Estado con carácter preceptivo, supone el establecimiento de esas relaciones directas e inmediatas entre el Consejo y la Corporación de que se trate. En consecuencia, la entidad implicada en ese expediente debe obtener el dictamen del Consejo, lo que, adicionalmente, significa que la competencia del Ministerio o Consejería autonómica para auxiliar a la Corporación promotora del expediente y para remitirlo al Consejo no está dotada de discrecionalidad alguna. Así lo ha sentado el dictamen del Consejo de Estado núm. 45.612, de 21 de octubre de 1983 respecto de la revisión de oficio de actuaciones administrativas locales, donde se razona del siguiente modo:

«Destaca este Consejo la utilidad de la intervención de la Dirección General de Administración Local, puesto que a ella se debe la subsanación de la inicial omisión del trámite de audiencia pública y la confección del índice y del extracto de Secretaría, exigidos por el artículo 123 del Reglamento Orgánico de este Consejo. Sin embargo, si bien su informe y opinión es siempre ilustrativa para la resolución de los expedientes, el Consejo de Estado señala que su intervención no debe entenderse —como pudiera deducirse de algunos de los términos utilizados en el documento señalado en el apartado 7, b), de antecedentes— en el sentido de que, en estos casos, es al Ministerio de Administración Territorial a quien compete decidir si existen suficientes razones como para justificar la remisión del expediente a este Consejo.

Efectivamente, el Ministerio podrá y deberá supervisar la tramitación de los expedientes por parte de los administradores municipales, indicándoles —como ha hecho en este caso— aquellos trámites de obligada verificación. Sin embargo, una vez admitido —como se deriva del antecedente 1 y de la Ley de Procedimiento Administrativo— el acceso de las Corporaciones locales a la revisión de oficio de sus propios actos, desde el momento en que tal vía se inicie en un caso concreto, ya sea de oficio o a instancia de particular, el expediente requiere dictamen de este Consejo, dada la posición singular que el mismo ocupa dentro del funcionamiento de tal instituto jurídico-administrativo. Por ello, en la medida en que la participación informativa por parte de los órganos de la Administración del Estado pudiera llevar a la conclusión de que les incumbe una facultad decisoria sobre la existencia de razones suficientes como para poder merecer el estudio del caso por este Consejo, se estaría ante un dictamen previo por parte de un órgano que carece de competencias para ello, en detrimento del sistema y sentido de esta técnica depuradora de la legalidad de determinadas actuaciones administrativas, al menos, tal y como ésta es concebida por nuestra Ley de

Procedimiento Administrativo. En suma, pues, esas competencias decisorias sobre la remisión de un expediente de este tipo no tiene encaje dentro de la figura clara analizada.»

Una postura similar, aunque con menor apoyo normativo directo y, en consecuencia, después de un cierto esfuerzo interpretativo, podría postularse respecto de otro caso de estas relaciones directas Consejo de Estado-Corporaciones locales. Nos referimos al comentado dictamen del Consejo de Estado previsto para algunos casos de interpretación y resolución de contratos administrativos locales por el artículo 111, núm. 3, del texto articulado parcial de Régimen Local.

Efectivamente, puede observarse que esa norma ciñe la solicitud de informes de órganos ajenos a la Administración local a una interpretación del caso, realizada por la Corporación local afectada, ya que se habla de «cuando lo estime oportuno», utilizando un pronombre «lo» que, en el contexto de ese artículo, debe referirse al «órgano competente en cuanto a la interpretación, modificación y resolución de los contratos». Partiendo de ello, la solicitud de informe del extinguido Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales únicamente exige esa libre apreciación y petición por la Corporación interesada. Por el contrario, la procedencia del dictamen del Consejo de Estado exige, además de esa solicitud de la Corporación local, que «la trascendencia del caso lo aconseje». Aunque el tenor del artículo no es unívoco, pudiera considerarse que esa trascendencia no es de libre y discrecional apreciación para el Ministerio remitente, sino que está constituida sobre los datos y naturaleza del expediente. Esta interpretación se basa en que el citado artículo asocia a esa trascendencia del caso, no la mera posibilidad de consultar al supremo órgano consultivo, sino la necesidad que se «recabe dictamen del Consejo de Estado». En ese sentido, tal interpretación conduciría a la conclusión de que el cometido del Ministerio es remitir el expediente al Consejo mientras que la apreciación de la citada trascendencia no sería competencia suya, al menos en términos exclusivos o discrecionales. En consecuencia, estaríamos ante otro caso de necesario establecimiento de una relación directa entre el Consejo de Estado y la Corporación local implicada en ese contencioso contractual administrativo.

Sin embargo, dada la especificidad de estos supuestos de resolución e interpretación de los contratos administrativos, parece recomendable sugerir que, en la futura regulación del régimen local, quedase indubitadamente consignada la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado respecto de los principales contratos administrativos. Ello supondría acercar esta materia básica dentro del régimen jurídico de las Corporaciones locales a los paradigmas aplicables a la Administración del Estado (art. 18 del texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, aprobado por el Decreto 923/1965, de 8 de abril, y art. 22, núm. 11, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado) por lo que la tipificación de los contratos locales cuya resolución, interpretación o modificación exija ese asesoramiento jurídico singular debería realizarse con un criterio cualitativo y cuantitativo similar al utilizado respecto de los contratos estatales o regionales.

Esa distinción capital entre el plano formal de la remisión de los expedientes y el plano material de la directa relación Consejo de Estado-Corporación local interesada ha empezado a abrirse paso de un modo explícito y general en nuestro Derecho. Prueba indiscutible de ello es el artículo 4.º del Real Decreto 1710/1979, de 16 de junio, por el que se dejan sin efecto determinados procedimientos de fiscalización, intervención y tutela del Ministerio de Administración Territorial sobre diversas materias de la actuación de las entidades locales, cuyo último inciso indica que, en adelante y respecto de estas materias dejadas ahora a la libre decisión de las Corporaciones locales:

«Cuando sea preceptivo el informe del Consejo de Estado la Corporación local lo solicitará a través del Ministerio de Administración Territorial.»

La dicción del artículo es clara y terminante: la solicitud del dictamen —y, con ello, el interés y destino del mismo— se localiza en la Corporación local y deriva de la exigencia del mismo por una determinada materia. Otra cosa es que esa solicitud deba cursarse —y, con ello, quede sujeta a perfeccionamientos y matices— a través del Ministerio de Administración Territorial.

Resulta, por tanto, que sin violencia alguna, nuestro Derecho positivo está recogiendo las consecuencias derivadas de esa caracterización material del Consejo de Estado respecto del régimen



local. Más importante es, todavía, el hecho de que la tendencia parece estar llamada a consolidarse, puesto que el artículo 46 del proyecto de Ley de Regulación de las Bases del Régimen Local establece, con términos prácticamente idénticos, que:

*«En los asuntos en que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, la correspondiente solicitud se cursará a través del Ministerio de Administración Territorial.»*

2. De otro lado, los casos de procedimientos plurales o multilaterales, donde participan e intervienen una pluralidad de entidades administrativas. Obviamente, la determinación de los supuestos a incluir dentro de esta segunda manifestación de relaciones obligatorias Consejo de Estado-Corporaciones locales dependerá de cómo pondere la futura conformación del régimen local el exacto equilibrio entre los intereses generales y los intereses locales. No obstante, puede avanzarse que existen dos campos genéricos donde resulta conveniente el establecimiento obligatorio de esas relaciones Consejo de Estado-Corporaciones locales:

— En primer lugar, en la adopción de concretas técnicas y fórmulas especiales de actuación, donde —como destacó el fundamento jurídico núm. 12, D, de la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 a propósito de la municipalización de servicios en régimen de monopolio— existe una incidencia en los intereses generales.

— En segundo lugar, en la creación de nuevas entidades locales, en la alteración de sus datos básicos y en la creación y modificación de regímenes organizativos locales especiales.

Los dos primeros casos del segundo grupo se corresponden con cuestiones de indudable interés general, puesto que representan los puntos de partida de todo régimen local. Junto a ello, tienen una decisiva relevancia local, puesto que constituyen una de las manifestaciones iniciales y casi intuitivas de la autonomía de los núcleos locales. Son esas circunstancias las que explican la necesidad de participación del Consejo de Estado en tales cuestiones, participación que constituye una de sus competencias tradicionales (24).

---

(24) En este sentido, puede igualmente destacarse que esta competencia del Consejo de Estado figura dentro de las competencias tradicionales de varios Consejos de Estado extranjeros. Singularmente, puede apuntarse el caso del Consejo de

Probablemente inspirado en estas perspectivas, el artículo 13, número 1, del Proyecto de Ley de Regulación de las Bases del Régimen Local prevé la necesidad de dictamen del Consejo de Estado para la creación o supresión de municipios y para la alteración de términos municipales.

En lo que respecta a la creación y modificación de regímenes locales especiales, la existencia de competencias de órganos ajenos a la Administración local ha sido proclamada constitucionalmente admisible por el fundamento jurídico núm. 11 de la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981. En concreto, ese fundamento jurídico destacó que el derecho a la autonomía local no incluye la facultad de las entidades locales de dotarse, por sí mismas y de un modo independiente, de una organización especial y diferente a lo previsto con carácter general por la Ley.

Por supuesto, en esta materia deberá realizarse un examen de las diversas especialidades, de modo que en aquéllas de escasa entidad y trascendencia —cual puede ser el actual caso de las Agrupaciones Forzosas para el sostenimiento de una Secretaría común— no se incluya la intervención del Consejo de Estado.

Sin embargo, junto a estos supuestos de restricción de casos donde, en la actualidad, se exige la participación del Consejo de Estado, existen otros donde debe insistirse en las virtualidades derivadas de tal participación. En concreto, nos referimos a los casos de constitución y aprobación de los Estatutos de Entidades Locales especiales, de base asociativa y de naturaleza voluntaria (mancomunidades y consorcios). Como ha destacado recientemente el Consejo de Estado (dictamen núm. 46.084, de 12 de abril de 1984) —reiterando, por otra parte, una doctrina constante—, dada la naturaleza de estas entidades, existe un amplio campo para el libre acuerdo y conformación por parte de las entidades singulares promotoras de estas figuras asociativas. Ese amplio campo está también basado en la parquedad de los pronunciamientos normativos respecto de estas entidades. Sin embargo, precisamente por esa circunstancia, el asesoramiento y sugerencias del Consejo de Estado pueden ser sumamente útiles para depurar y perfeccionar las normas estatutarias por las que esas entidades plurales

---

Estado francés, que ha jugado un papel decisivo en este caso de ponderación entre la autonomía local y los intereses generales. Véase, para ello, MASPETIOL, Roland, «Les collectivités locales devant le Conseil d'Etat organe consultatif», en *Le Conseil d'Etat-Livre Jubilaire*, «Recueil Sirey», París, 1952, p. 452.

deberán regirse. En última instancia, se trataría de hacer uso de su comentada competencia para valorar los aspectos de oportunidad y conveniencia suscitados por la consulta cuando ello sea solicitado por la Administración consultante o derive de la naturaleza del caso sometido a dictamen. Efectivamente, consideramos que la necesidad de valorar los aspectos de oportunidad y conveniencia en el examen de estos supuestos se fundamenta, a falta de indicación en ese sentido procedente de la Administración consultante, en la naturaleza normativa de esos Estatutos y en su vocación general y de futuro (25).

El análisis de este segundo bloque de casos donde el Consejo de Estado debe entrar preceptivamente en una relación más o menos directa con las Corporaciones locales debe cerrarse con una doble observación:

— En primer lugar, dado que en estos supuestos participa una entidad administrativa central o regional, implicada en su decisión final y dotada de la competencia formal de poder remitir los expedientes al Consejo de Estado no se plantea, ahora, el tema anteriormente indicado de la falta de discrecionalidad de tal órgano gubernamental central o autonómico a los efectos de decidir la remisión de los expedientes al Consejo de Estado.

— En segundo lugar, en aquellos de estos casos en los que el Consejo de Estado entre, no sólo potencial sino efectivamente, en relación con una o varias Corporaciones locales —por dirigirse sus observaciones a una zona de actuación abierta a la disponibilidad de estas últimas—, debe establecerse un momento procedimental de consideración de esas observaciones por las Corporaciones destinatarias de las mismas. En efecto, en tales casos, sería profundamente anómalo que la entidad administrativa superior tomase su decisión, respetando o no las indicaciones formuladas por el Consejo, pero sin trasladarlas a la consideración de las Corporaciones locales. En ese sentido, las posibles innovaciones y modulaciones sugeridas por el Consejo de Estado deben ser puestas en conocimiento de las entidades locales para que éstas puedan tener-

---

(25) Estas apreciaciones basadas en la oportunidad y conveniencia son más frecuentes en las intervenciones del Consejo de Estado francés en su relación con las entidades locales que en otros casos de intervención, ya que, en materia de régimen local, el Consejo de Estado tiene una específica inclinación a defender y sopesar lo que se ha venido a calificar como «les problèmes de bonne administration». Véase el elenco de cuestiones de ese tipo reseñadas en MASPETIOL, Roland, op. cit., pp. 449 y 452-455.

las en cuenta. Evidentemente, la decisión posterior de las entidades locales dependerá de la naturaleza de cada caso y del tipo de observaciones formuladas por el Consejo de Estado. En esa línea es, obviamente, distinto el tratamiento que deben merecer las observaciones de legalidad y las que estén fundadas en criterios de conveniencia, oportunidad y depuración técnica. Ese traslado a las Corporaciones locales de las sugerencias e indicaciones del Consejo de Estado puede instrumentarse a través de algún cauce similar al previsto en el núm. 2 del artículo 15 del texto articulado parcial de Régimen Local a los efectos del traslado a los municipios promotores de la constitución de una mancomunidad de las observaciones del Gobierno a su proyecto de Estatutos. Debe destacarse que este cauce ya ha sido utilizado por el Consejo de Estado, con la finalidad indicada, en sus dictámenes núms. 45.872, 45.998 y 46.084, de 23 de febrero, 23 de febrero y 12 de abril, todos ellos de 1984.

b) *Los casos de establecimiento voluntario de relaciones entre el Consejo de Estado y las Corporaciones locales*

Las consideraciones anteriormente verificadas no agotan el posible campo de presentación de relaciones más o menos directas entre el Consejo de Estado y las Corporaciones locales. Efectivamente, queda por abordar un ámbito prácticamente inédito de posible relaciones: el asesoramiento voluntario de las Corporaciones locales por parte del Consejo de Estado.

De acuerdo con las consideraciones generales realizadas más arriba, entendemos que esta segunda manifestación de las genéricas relaciones Consejo de Estado-Corporaciones locales debe quedar ceñida a los casos en los que la intervención del Consejo se produce dentro de procedimientos multilaterales, referidos a cuestiones de régimen local y en los que participan y deciden, a diversos niveles, entidades locales y entidades administrativas de nivel superior.

En efecto, los casos en los que las Corporaciones locales entran en una relación directa e inmediata con el Consejo de Estado por utilizar una técnica o figura administrativa que concede, dentro de su dinámica, un papel decisivo al supremo órgano consultivo son casos de la tantas veces citada proyección institucional del régimen local, es decir, de su imbricación íntima, en ciertas ocasiones, con los intereses generales de la comunidad política. Por ello,

en pura lógica, tales casos son —o deben ser— contruidos por nuestro ordenamiento jurídico como casos de consulta preceptiva. Esa es la técnica hasta ahora utilizada y la que debe mantenerse.

En consecuencia, el establecimiento voluntario de relaciones entre el Consejo de Estado y las Corporaciones locales debe ceñirse al segundo grupo de casos indicado, es decir, a supuestos donde exista una diversidad de entidades administrativas —locales y centrales— interesadas e implicadas. Este ámbito de relaciones voluntarias de asesoramiento de las entidades locales por un órgano ajeno a la Administración local es admisible constitucionalmente puesto que, al menos indirectamente, está incluido en la declaración que, en favor de tal admisibilidad, se contiene en el apartado F del fundamento jurídico núm. 12 de la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981.

Sentada esa premisa, una profundización en la delimitación de qué supuestos de este tipo pueden construirse como casos donde la consulta al Consejo esté dotada de utilidad se enfrenta con la dificultad de la indefinición y escasa utilización general de la competencia consultiva potestativa del Consejo de Estado español, lo que le diferencia sustancialmente, por ejemplo, de su homónimo italiano (26). No obstante lo anterior, el perfil tradicional del Consejo de Estado puede permitir considerar incluidos en este caso:

1. De un lado, aquellos supuestos, expedientes y procedimientos concretos donde, por un desacuerdo o por la complejidad de los mismos, pueda resultar útil la intervención de un órgano altamente cualificado y ajeno al problema concreto.

2. De otro lado, algunas iniciativas generales de la naturaleza indicada, vinculadas a competencias tradicionales y de amplia trascendencia colectiva. Sin ánimo exhaustivo y a título de ejemplo, podrían apuntarse las siguientes:

a) La concepción y diseño de fórmulas organizativas y procedimientos de actuación generales, con participación mixta Corporaciones locales-Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas. Es de destacar que la creciente importancia de la actuación de las Corporaciones locales y su íntima conexión con la protagonizada por otros escalones de la organización administrativa han provocado la proliferación de convenios, acuerdos y otras

(26) LANDI, Guido, *La funzione consultiva del Consiglio di Stato: passato, presente e futuro*, op. cit., pp. 1289-1291.

fórmulas «convencionales» de organización y desarrollo de iniciativas conjuntas Corporaciones locales-otras Administraciones públicas. En ese sentido, se ha postulado lúcidamente entre nosotros la conveniencia de que el Consejo de Estado participase en la ordenación de ese floreciente y desordenado fenómeno de los convenios interadministrativos, a través de informes a los convenios que se separasen de un molde o modelo general (27).

b) La elaboración, desarrollo o control de fórmulas especiales de organización y funcionamiento de las Haciendas locales, en aquellas zonas mixtas o de íntima relación con la Hacienda pública. En ese sentido, se trataría de una competencia alineada con las tradicionales competencias del Consejo de Estado respecto de la interpretación de algunos conciertos económicos (28).

c) El diseño o control de fórmulas especiales de organización o actuación urbanística, que sintonizarían con la intervención del Consejo en numerosas materias de índole urbanístico y proyección local.

---

(27) RIVERO YSERN, Enrique, *Las relaciones interadministrativas*, en el núm. 80 de esta REVISTA, mayo-agosto 1976, p. 61.

(28) Así lo establecía, por ejemplo, respecto del concierto con la Diputación Foral de Alava, el artículo 23, núm. 1, del Real Decreto 2948/1976, de 16 de noviembre.