Análisis comparado de Consejos de Estado europeos.

Apunte sobre los Consejos de Estado de Colombia y Portugal

Cristóbal Rodríguez Giménez

CONSEJO DE ESTADO
AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

ANÁLISIS COMPARADO DE CONSEJOS DE ESTADO EUROPEOS. APUNTE SOBRE LOS CONSEJOS DE ESTADO DE COLOMBIA Y PORTUGAL

A mi tío Guillermo.

ANÁLISIS COMPARADO DE CONSEJOS DE ESTADO EUROPEOS. APUNTE SOBRE LOS CONSEJOS DE ESTADO DE COLOMBIA Y PORTUGAL

CRISTÓBAL RODRÍGUEZ GIMÉNEZ

CONSEJO DE ESTADO
AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
MADRID, 2025

Primera edición: octubre de 2025.

En la página web de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, www.boe.es, apartado de *publicaciones,* se incluyen las instrucciones para envío de originales, normas para su presentación y modelo de solicitud de publicación en esta colección que el autor deberá cumplimentar.

La AEBOE no se solidariza con las opiniones sostenidas por los autores de los originales publicados.

© De los contenidos, su autor.
© Consejo de Estado y Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, para esta edición.

Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons-Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional-CC BY-NC-ND 4.0

https://cpage.mpr.gob.es

NIPO: 144-25-135-X (edición en papel)
144-25-136-5 (edición en línea, PDF)
144-25-137-0 (edición en línea, ePUB)
ISBN: 978-84-340-3094-7
Depósito legal: M-20654-2025

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

ÍNDICE

Páginas

PRÓLOGO 17

TABULA GRATULATORIA 21

PREFACIO 23

INTRODUCCIÓN 25

I. EL CONSEJO DE ESTADO DEL REINO DE ESPAÑA 31

1. **Sucinta reseña histórica** 33

1.1 Introducción 33
1.2 El Consejo de Estado de la Constitución de Bayona (1808-1812) ... 34
1.3 El Consejo de Estado de la Constitución de Cádiz y vicisitudes posteriores (1812-1834) 35
1.4 El Consejo de Estado entre 1834 y 1844 36
1.5 El Consejo Real (1845-1858) y el Consejo de Estado con funciones contencioso-administrativas (1858-1904) 37
1.6 El Consejo de Estado pierde sus funciones contencioso-administrativas (1904-1923) 38
1.7 El Consejo de Estado durante la dictadura del General Primo de Rivera (1923-1930) 38
1.8 El Consejo de Estado durante la II República y la Guerra Civil (1931-1939) 39
1.9 El Consejo de Estado durante el régimen del General Franco (1939-1975) 40
1.10 El Consejo de Estado de la Constitución de 1978 41

Páginas

2. **Aspectos generales** 41

2.1 Regulación constitucional, legal y reglamentaria 41
2.2 Naturaleza 42
2.3 Autonomía e independencia 43

3. **Composición** 44

3.1. Presidente 44
3.2 Consejeros de Estado 45
3.3 Secretario General 51
3.4 Letrados del Consejo de Estado 52
3.5 Datos 58

4. **Organización** 58

4.1 Secciones 59
4.2 Comisión Permanente 60
4.3 Pleno 62
4.4 Comisión de Estudios 64
4.5 Ponencias especiales 65

5. **Funcionamiento** 65

5.1 Funcionamiento para la aprobación de dictámenes 66
5.2 Funcionamiento para la aprobación de estudios, informes y memorias 72
5.3 Datos 73

6. **Función consultiva y sus manifestaciones** 74

6.1 Función consultiva 74
6.2 Dictámenes 75
6.3 Mociones 89
6.4 Estudios, informes, memorias y propuestas legislativas o de reforma constitucional 89
6.5 Actividades que complementan el ejercicio de la función consultiva 91

7. **Otras cuestiones de interés** 92

7.1 Relaciones internacionales 92
7.2 Transparencia y comunicación 92
7.3 Formación 93
7.4 Sede 93

Páginas

II. EL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA DE FRANCIA 95

1. **Sucinta reseña histórica** 97

1.1 Introducción 97
1.2 La creación del Consejo de Estado 98
1.3 El Consejo de Estado entre 1815 a 1870 99
1.4 La Tercera República (1870-1940) 100
1.5 Segunda Guerra Mundial (1940-1944) 101
1.6 Liberación y Cuarta República (1944-1958) 101
1.7 La Quinta República (1958 a nuestros días) 102

2. **Aspectos generales** 103

2.1 Regulación constitucional, legal y reglamentaria 103
2.2 Naturaleza 104
2.3 Independencia 105

3. **Composición** 106

3.1 Vicepresidente 107
3.2 Presidentes de sección 108
3.3 Consejeros de Estado 109
3.4 *Maîtres des requêtes* 115
3.5 *Auditeurs* 119
3.6 Secretario General 122
3.7 Algunas cuestiones de interés en relación con los miembros del Consejo de Estado 123
3.8 Datos 126

4. **Organización y funcionamiento** 127

4.1 Secciones administrativas 127
4.2 *Section des études, de la prospective et de la coopération* 130
4.3 Asamblea General 133
4.4 Comisión permanente 135
4.5 Otras cuestiones interesantes de la organización y el funcionamiento 136

5. **Funciones** 137

5.1 Introducción 137
5.2 Función consultiva 138

6. **Otras cuestiones de interés** 161

6.1 Relación con otras instituciones 161
6.2 Transparencia y comunicación 162

Páginas

6.3 Formación 164
6.4 Deontología 165
6.5 Sede 165

III. EL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA DE ITALIA 167

1. **Sucinta reseña histórica** 169

1.1 Introducción 169
1.2 El Consejo de Estado en el Reino de Cerdeña (1831-1861) 170
1.3 El Consejo de Estado tras la unificación de Italia (1861-1889) ... 171
1.4 La asunción de funciones jurisdiccionales (1889-1923) 172
1.5 El Consejo de Estado durante el régimen fascista (1923-1943) 173
1.6 El Consejo de Estado republicano de la primera época (1944-1970) 175
1.7 El Consejo de Estado y los tribunales administrativos regionales (1971-2010) 176

2. **Aspectos generales** 178

2.1 Regulación constitucional, legal y reglamentaria 178
2.2 Naturaleza 180
2.3 Independencia 183

3. **Composición** 187

3.1 Presidente 188
3.2 Presidente adjunto 190
3.3 Presidentes de sección 191
3.4 Consejeros de estado 192
3.5 Secretaría General 196
3.6 Otras cuestiones de interés 197
3.7 Datos 200

4. **Organización y funcionamiento** 200

4.1 Adunanza Generale 201
4.2 Secciones 202
4.3 Comisiones especiales 205
4.4 *Ufficio studi, massimario e formazione* 206

5. **Funciones** 208

5.1 Introducción 208
5.2 Función consultiva 212
5.3 Otras funciones 229

Páginas

6. **Otras cuestiones de interés** 230

6.1 Relaciones institucionales y relaciones internacionales 230
6.2 Transparencia, comunicación y digitalización 231
6.3 Formación 232
6.4 Sede 232

IV. EL CONSEJO DE ESTADO DEL REINO DE BÉLGICA 233

1. **Sucinta reseña histórica** 235

1.1 El Consejo de Estado del Antiguo Régimen 235
1.2 El Consejo de Estado napoleónico (1799-1815) 236
1.3 El Consejo de Estado del Reino de los Países Bajos (1815-1830) ... 236
1.4 La supresión del Consejo de Estado y los intentos fallidos de crear un nuevo Consejo de Estado de carácter exclusivamente consultivo (1830-1919) 237
1.5 El proyecto de revisión constitucional de 1919 y los últimos intentos fallidos de crear un consejo de estado con funciones consultivas y jurisdiccionales (1919-1837) 239
1.6 La creación del Consejo de Estado y sus sucesivas reformas (1945-presente) 240

2. **Aspectos generales** 241

2.1 Regulación constitucional, legal y reglamentaria 241
2.2 Naturaleza 243
2.3 Independencia 243

3. **Composición** 244

3.1 Introducción 244
3.2 *Conseil d'État* stricto sensu o *Conseil* 244
3.3 Una figura sui generis: los *assesseurs* 250
3.4 *Auditorat* 251
3.5 *Bureau de coordination* 257
3.6 *Greffe* 259
3.7 Otras cuestiones de interés 260

4. **Organización y funcionamiento** 262

4.1 Sección de legislación 262
4.2 Asamblea General del Consejo de Estado 268

5. **Funciones** 268

5.1 Introducción 268

Páginas

5.2 Función consultiva 269
5.3 Otras funciones 284

6. **Otras cuestiones de interés** 285

6.1 Gestión 285
6.2 Relaciones internacionales 286
6.3 Comunicación y transparencia 286
6.4 Formación 287
6.5 Evaluación del desempeño 287
6.6 Memoria anual 288
6.7 Sede 289

V. EL CONSEJO DE ESTADO DEL REINO DE LOS PAÍSES BAJOS ... 291

1. **Sucinta reseña histórica** 293

1.1 El Consejo de Estado del período español (1531-1581) 293
1.2 El Consejo de Estado como consejo ejecutivo (1584-1795) 294
1.3 El Consejo de Estado del período francés (1795-1813) 294
1.4 El Consejo de Estado de Guillermo I (1814-1848) 295
1.5 El Consejo de Estado como órgano consultivo del Gobierno (1848-1962) 295
1.6 La lenta configuración de la justicia administrativa (1963-1994) ... 296
1.7 El Consejo de Estado en crisis (1994-2010) 297
1.8 El Consejo de Estado en la actualidad (2010-presente) 297

2. **Regulación constitucional y posición institucional** 298

2.1 Regulación constitucional 298
2.2 Naturaleza 299
2.3 Independencia 299

3. **Composición** 300

3.1 Presidente y otros miembros de la Casa Real 300
3.2 Vicepresidente 300
3.3 Miembros y consejeros de estado 302
3.4 Secretario General 306
3.5 Asesores 308
3.6 Datos 308

4. **Organización y funcionamiento** 309

4.1 Secciones 309
4.2 División Consultiva 310
4.3 Comisiones especiales 311

Páginas

4.4 Comités de apoyo 312
4.5 Comité de los Tres 313

5. **Funciones** 313

5.1 Función consultiva: dictámenes e informaciones 313
5.2 Función de estudio e investigación: informes y otros documentos 326
5.3 Función de supervisión: informes 327
5.4 Datos 329

6. **Otras cuestiones de interés** 329

6.1 Cuestiones de interés del funcionamiento interno 329
6.2 Relaciones internacionales 330
6.3 Transparencia y comunicación 331
6.4 Formación 332
6.5 Evaluación del personal 333
6.6 Estrecho contacto con la Casa Real de los Países Bajos 333
6.7 Consejo de Estado de los Países Bajos y Consejo de Estado del Reino de los Países Bajos 333
6.8 Sede 334

VI. EL CONSEJO DE ESTADO DEL GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO 335

1. **Sucinta reseña histórica** 337

1.1 El Consejo de Estado del Reino de los Países Bajos (1815-1830) 337
1.2 El Senado belga (1830-1839) 338
1.3 La primera constitución del Gran Ducado de Luxemburgo (1839-1848) 339
1.4 La *Commission permanente de législation (1848-1856)* 339
1.5 La creación del *Conseil d'État* del Gran Ducado de Luxemburgo (1856-1868) 340
1.6 La consolidación del *Conseil d'État y* consagración de la dispensa del *second vote constitutionnel* (1868-1939) 341
1.7 Disolución, restablecimiento y renovación del *Conseil d'État* (1939-1961) 342
1.8 Las sucesivas reformas de la composición del *Conseil d'État* (1961-1989) 343
1.9 Independencia formal del *Conseil d'État* (1989-1996) 344
1.10 Una nueva configuración del *Conseil d'État* (1996-2017) 344
1.11 El refuerzo de la legitimidad del *Conseil d'État* (2017-presente) 347

Páginas

2. **Aspectos generales** 347

2.1 Regulación constitucional, legal y reglamentaria 347
2.2 Singular posición institucional 348

3. **Composición** 350

3.1 Presidente 350
3.2 Vicepresidentes 351
3.3 Consejero de Estado 352
3.4 Secretario General 360

4. **Organización y funcionamiento** 361

4.1 Comisiones permanentes 362
4.2 *Séance pléniere* 364
4.3 *Séance publique* 366
4.4 Comisiones especiales 366
4.5 *Bureau* 367

5. **Funciones** 368

5.1 Introducción 368
5.2 Función consultiva 368
5.3 *Second vote constitutionnel* 375
5.4 Otras funciones 376

6. **Otras cuestiones de interés** 376

6.1 Relaciones internacionales 376
6.2 Deontología 376
6.3 Rendición de cuentas 377
6.4 Sede 377

ANEXO 1. EL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA 379

1. **Sucinta reseña histórica** 381

1.1 Introducción 381
1.2 Creación del Consejo de Estado 382
1.3 El Consejo de Estado durante el siglo XIX 382
1.4 El Consejo de Estado durante la vigencia de la Constitución de 1886 383
1.5 El Consejo de Estado de la Constitución de 1991 385

Páginas

2. **Aspectos generales** 385

2.1 Regulación constitucional, legal y reglamentaria 385
2.2 Posición institucional 387
2.3 Independencia 387

3. **Composición** 387

3.1 Presidente 387
3.2 Vicepresidente 388
3.3 Presidente de la Sala de Consulta 389
3.4 Consejeros de estado 389
3.5 Conjuez 391
3.6 Secretaría general 392
3.7 Magistrados auxiliares y equipo del Consejero 392

4. **Organización y funcionamiento** 392

4.1 Sala Plena 392
4.2 Sala de Consulta y Servicio Civil 394
4.3 Sala de Gobierno 395

5. **Funciones consultivas** 396

5.1 Sala Plena 396
5.2 Sala de Consulta y Servicio Civil 397
5.3 A iniciativa del Consejo de Estado 400

6. **Otras cuestiones de interés** 401

6.1 Relaciones internacionales 401
6.2 Relación entre la Sala Contencioso Administrativa y la Sala de Consulta 401
6.3 Comisión de Ética, Transparencia y Rendición de Cuentas 401
6.4 Comisión Legislativa 402
6.5 Publicaciones 403
6.6 Sede 403

ANEXO 2. EL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA DE PORTUGAL 405

1. **Sucinta reseña histórica** 407
2. **Aspectos generales** 409
3. **Composición** 409
4. **Competencia** 410
5. **Organización y funcionamiento** 412

Páginas

BIBLIOGRAFÍA 415

1. **Introducción** 415
2. **El Consejo de Estado del Reino de España** 415
3. **El Consejo de Estado de la República de Francia** 419
4. **El Consejo de Estado de la República de Italia** 422
5. **El Consejo de Estado del Reino de Bélgica** 426
6. **El Consejo de Estado del Reino de los Países Bajos** 427
7. **El Consejo de Estado del Gran Ducado de Luxemburgo** 427
8. **El Consejo de Estado de la República de Portugal** 428
9. **El Consejo de Estado de la República de Colombia** 429

PRÓLOGO

Divina juventud; entre el autor de esta obra y su prologuista median varias décadas de edad y todo cuanto ello lleva aparejado. Mi conclusión es que no siempre el pasado fue mejor. En este caso, es palmariamente mejor.

El lector ya ha adivinado que el autor es joven, y como tal, apareció en la Sección V del Consejo de Estado, tras ganar unas oposiciones al excelso cuerpo de Letrados. En esa Sección ha permanecido hasta el día de hoy. La Sección y su Presidente –en este caso este firmante– han sido testigos de su desarrollo personal en los momentos felizmente críticos en los que el opositor deja de ser opositor para convertirse en funcionario de un distinguido Alto Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, su puerto de llegada. ¿Qué se puede hacer en un puerto de llegada?.

No es necesario hacer un ejercicio de imaginación muy creativa. Tras la llegada a puerto, no cabe más que desembarcar o reembarcarse, o ambas cosas sucesivamente, opción a la que contribuyen mil factores, pero que acaba siendo una opción personal.

Pues bien, el autor desembarcó, es decir, tomó posesión de su puesto como Letrado, permaneció en tierra cumpliendo con las obligaciones propias de ser Letrado de la Sección V, y pronto dio muestras de una combativa inquietud intelectual y vital. Señalo las dos inquietudes que, en mi opinión, se complementan, pues si la una toma el camino de la reflexión, la otra el de la observación directa, para llevarnos por el camino más clásico del conocimiento, a la posición antiombliguista y antiprovinciana que hace que esta obra de investigación se adentre en un universo de cuyas historias somos parte, y por ello hemos compartido experiencias, problemas y soluciones.

Esta obra tiene como primera particularidad que es el resultado de esa inquietud intelectual, que lleva al autor a tratar de conocer académicamente el ámbito de la función consultiva a través de una bibliografía extensa, pero también es el fruto de la inquietud vital que aporta el conocimiento de los Consejos de Estado en los que ha podido realizar estancias de estudio. Si del dicho

al hecho hay un trecho, el autor ha comparado y comprobado el funcionamiento práctico y la intravida de las instituciones visitadas. La experiencia es fundamental para la interpretación. Desde Julio César es «maestra de todas las cosas».

Esta obra, por lo tanto, no solo realiza un análisis académico, frío, de los Consejos de Estado objeto de estudio, sino que se extiende y enriquece con observaciones sobre la práctica de sus funciones consultivas.

En segundo término, estamos ante una obra de consulta no solo académica, sino práctica, por su estructura. El autor dedica cada capítulo al estudio de un Consejo de Estado, con una sistemática similar, que puede servir a modo de plantilla para facilitar el estudio comparado de dichas instituciones, es decir, de sus historias, de sus estructuras, funcionamiento, designación y estatuto del Consejero, clases de consejeros, valores que salvan a los Consejos en circunstancias históricas represivas, o la vitalidad de la evolución institucional desde la caída del Antiguo Régimen.

Esta evolución institucional, tal como se recoge en esta obra, revela la existencia de debates jurídicos y políticos horizontales europeos. Pondré algunos ejemplos que pueden ser torales para reflexionar sobre la función consultiva de nuestros días.

En este sentido, es esencial la evolución de las funciones de los Consejos de Estado modernos, que refleja el peso que en cada uno de ellos adquieren la función jurisdiccional y la consultiva. Siendo mayoría los Consejos con ambas competencias, la obra que nos ocupa permite ver, en cada caso, que la importancia relativa de una y otra competencia varían en función del momento político de cada Estado. El Consejo de Estado español, se erige, por lo tanto, como una excepción, por su exclusiva función consultiva. El autor, llegado a este punto, ha optado por dedicar su estudio a la función consultiva, lo que no deja de tener una ventaja práctica importante como es la de facilitar el estudio comparado de nuestro Consejo de Estado y los Consejos objeto de este estudio.

Significativo y estimulante resulta también que los Consejos de Estado analizados coincidan en una obsesiva búsqueda de una independencia de cualquier poder que haya podido estar en el origen de su creación.

En la historia de los Consejos analizados es común la tensión política y su proyección jurídica, con la aparición de Consejos con diferente denominación que inician su recurrido a la sombra y dependencia del Jefe del Estado, pero van modificando su posición institucional en la medida en que el parlamentarismo se desarrolla y, así de órgano asesor de atribuciones múltiples el Consejo se configura como contrapeso entre poderes y cámaras, y en esa evo-

lución disputa competencias al poder judicial, en la medida que acrece sus competencias jurisdiccionales administrativas.

El estudio no deja duda de que la autoridad moral de los Consejos Consultivos analizados se basa en la alta competencia de quienes forman parte de ellos y que, evidentemente, su modo de selección ofrece garantías de acierto cuando se respeta el principio de independencia. También evidencia que de la independencia depende la autoridad de los Consejos para la autoorganización, y en particular, para la selección de los miembros de tales Consejos.

En la historia de los Consejos de Estado recogidos en esta obra aflora la eventual fragilidad de su independencia en diferentes coyunturas.

Ahora bien, es también cierto que la independencia bien argumentada, con fuertes convicciones, ha conseguido hacer del principio de independencia la cualidad más destacada, por esencial, de la institucionalidad consultiva.

Igualmente estimulante es que la independencia haya salvado en muchos casos la institucionalidad de la autoridad consultiva, en tiempos tan turbulentos como en la aparición del fascismo o de la II Guerra Mundial y la ocupación alemana de la mayoría de los países analizados en este estudio. Y muy satisfactorio es poder deducirlo del estudio comparado.

Por mis responsabilidades profesionales en otro momento de mi vida, me saltan a la vista dos cosas. Una, la evolución de la relación institucional de los Consejos y los monarcas. Otra, que de los países analizados -excluyendo a Colombia por su particularidad geográfica, no cultural, por supuesto- cuatro son monarquías y tres repúblicas.

Es una muestra pequeña, pero lleva a considerar que la monarquía que ha evolucionado hasta la monarquía parlamentaria de nuestros días se ha desprendido -en el caso español, es evidente- del apoyo de instituciones con funciones consultivas. En nuestro caso, el poder ejecutivo ha captado el caudal consultivo y así se concreta en la Constitución y en la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

Me atrevo a preguntarme si la Jefatura del Estado no debería tener algún grado de autonomía para dirigirse a la autoridad consultiva.

¿A alguien le habría parecido extravagante que el 23 de febrero de 1981, con un gobierno secuestrado, el Jefe del Estado hubiera decidido realizar alguna consulta de urgencia al Consejo de Estado?.

El ejemplo citado creo firmemente que fue un «una sola vez y no más», pero el mundo es una caja de sorpresas sin fondo, y las consultas no tienen que ser siempre en situaciones de crisis, también pueden ser oportunas en situaciones de normalidad, en las que el Jefe del Estado, El Rey, en el ejercicio de sus obligaciones constitucionales, ha de decidir sobre cuestiones políticas que no deben salirse del cuadro de la seguridad jurídica.

Este Consejero que le ha tocado a Cristóbal, que hizo su vida profesional siguiendo la vocación de diplomático, no quiere dejar de aconsejarle que siga sus vocaciones sin desmayo y le pide que no abandone la música. El Derecho y la música tienen en común la precisión conceptual, la harmonía y el perfeccionamiento con la práctica. Por todo ello, le dejo que siga tocando el violín.

ALBERTO AZA ARIAS
Consejero Permanente de Estado

TABULA GRATULATORIA

Este libro es el resultado de mis estancias en los consejos de estado de Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos y Colombia, por ese orden, entre 2015 y 2024, en mi condición de Letrado del Consejo de Estado.

La organización de estas instancias ha sido posible gracias a la comprensión y el apoyo constante y decidido de Alberto Aza Arias –Embajador, Jefe de la Casa de Su Majestad el Rey y Consejero permanente y Presidente de la Sección Quinta del Consejo de Estado del Reino de España– desde el mismo momento en que le expuse mi inquietud por conocer los consejos de estado europeos a principios de 2015; y a la complicidad, primero, y el apoyo, después, de Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos, Secretaria General del Consejo de Estado.

Ahora bien, el aprovechamiento de las estancias y los conocimientos adquiridos se deben, fundamentalmente, a la generosidad de los muchos servidores públicos que me han acogido en cada uno de los consejos de estado que he visitado, desde sus presidentes y consejeros hasta aquellos situados en el primer escalón de la organización, quienes de forma desinteresada me dedicaron su tiempo para explicarme la institución en la que trabajaban. He tenido la inmensa dicha de tratar y conocer a personas extraordinarias que trabajan al servicio de los intereses generales y cuyo ejemplo ha quedado grabado en mí para siempre.

En Francia, son imborrables los recuerdos y las enseñanzas de Philippe Carré, Rémi Bouchez y Jean Éric Schoettle, e inolvidable el tiempo pasado junto a Yves Gounin, Delphine Hedary, Anne Iljic, Emmanuelle Petitdemange, por mencionar solo a algunos de los muchos consejeros, *maîtres des requêtes*, *auditeurs* y *stagiaires*, que me dedicaron su tiempo para darme a conocer, con sinceridad y apertura de espíritu, esta institución de referencia. Tampoco podré olvidar las numerosas *soirées* a las que me invitaron y que me permitieron conocer Francia de una manera muy especial.

En Italia, son inolvidables el carisma, el conocimiento y la experiencia de Mario Torsello, Francesco Caringella, Alessandro Pajno, Gabriele Carlotti o

Filippo Patroni Griffi, entre otros muchos consejeros de estado. Me resulta imposible no mencionar la cena de Navidad del *Consiglio di Stato*, a la que para asistir tuve que «perder» el vuelo de regreso a Madrid, que «copresidí» con los Presidentes Pajno y Patroni Griffi y en la que degusté la maravillosa trufa blanca italiana traída desde Alba por uno de los consejeros.

En Bélgica, recuerdo con mucho cariño mis conversaciones con Philippe Bouvier y, especialmente, mi relación y conversaciones con Wouter Pas, del que tanto he aprendido y con quien, felizmente, coincido en Granada todos los años en Navidad.

En Luxemburgo, todo lo debo a Marc Besch y, especialmente, a Carola Sauer, quien me abrió las puertas de su despacho y me permitió entender Luxemburgo y su Consejo de Estado.

En Países Bajos, nada hubiera sido posible sin Ron van der Veer, sin la cálida y atenta acogida de los consejeros Ronald van den Tweel y Sigrid Hemels, y de las conversaciones con Dirk Ipenburg.

En Colombia, los cuatro consejeros de la Sala de Consulta –Edgar González, Óscar Amaya, María del Pilar Bahamón, Ana María Charry– se volcaron conmigo en las dos veces en las que los he visitado y son muchos los amigos que hice en pocos días (Mario, Indira, Martha, Lina, María José, por solo mencionar a algunos de ellos). Muchos son los proyectos en los que, desde entonces, hemos colaborado y estamos colaborando.

Mi más sincero y afectuoso agradecimiento a todos ellos.

Estas estancias y la cálida acogida que he tenido en todas ellas me han permitido no solo recopilar la bibliografía necesaria para elaborar los correspondientes estudios, sino, especialmente, conocer de primera mano las instituciones y las personas que en ellas trabajan y, con ello, hacerme una idea cabal de lo que es la realidad y el día a día de cada consejo de estado, más allá de lo que dicen los textos normativos y las descripciones académicas de cada uno de ellos. Ha sido un viaje apasionante, tanto en el plano intelectual como en el plano personal, que a través de este libro comparto.

Quiero expresar, asimismo, una especial gratitud por sus consejos y ayuda constantes a mis Directores de Tesis Doctoral –de la que este libro forma parte–, Federico Fernández de Buján Fernández, Catedrático de Derecho Romano de la UNED y Leandro Martínez-Cardós Ruiz, Letrado Mayor del Consejo de Estado.

Termino manifestando mi más sincero agradecimiento –no ya en el plano institucional como se ha hecho más arriba, sino en el plano personal– a Alberto Aza, quien tan bien me ha entendido desde el principio, del que tanto he aprendido en todos estos años y de cuya sintonía tanto he disfrutado y disfruto. Sin él nada de esto habría sido posible. Gracias, de corazón.

PREFACIO

Esta obra tiene como objetivo describir, desde una perspectiva comparada, los consejos de estado de Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos y España y, sobre la base de esa descripción, permitir la comparación de sus aspectos fundamentales y estimular la reflexión sobre estas instituciones tan relevantes para sus estados y, en particular, para el Estado de Derecho.

Los consejos de estado mencionados siguen, todos ellos, el modelo de consejo de estado francés o napoleónico y, por ello, me hubiese gustado incluir un capítulo dedicado al otro consejo de estado europeo que sigue este modelo, el Consejo de Estado de Grecia. Si finalmente he decidido no hacerlo es porque, a diferencia del resto, no lo he visitado personalmente y no he querido incurrir en un agravio comparativo. En cambio, sí he incluido en el anexo una breve referencia al Consejo de Estado de Colombia –pues aunque no cumple con el criterio geográfico de la obra, lo he visitado personalmente y sigue el modelo napoleónico y mantiene una especial y estrecha relación con ellos y, en especial, con el de España– y al de Portugal –que, aunque es un consejo de estado de naturaleza radicalmente diferente y no lo he visitado, es una institución poco conocida en Europa que creo que reviste interés y, en especial, para España y su Consejo de Estado por lo que se expondrá en otra obra que más adelante verá la luz–.

El autor no pretende –sería una temeridad– hacer una descripción personal de cada uno de ellos, sino únicamente explicarlos de la manera más fidedigna posible y para ello se sirve frecuentemente de la traducción del parecer de los autores más autorizados, con la correspondiente cita. Además, se ha intentado que las descripciones de cada consejo sigan un mismo esquema y traten los mismos aspectos con el objetivo de facilitar la comparación, que se considera que presenta indudable interés. En este sentido, resulta impactante constatar cómo, a pesar de las diversas vicisitudes que cada uno de ellos ha atravesado a lo largo de su historia, los usos y costumbres de estos consejos son muy similares, cuando no idénticos, y que se enfrentan a los mismos o muy similares retos y desafíos, lo cual hace que puedan aprender unos de otros.

Esta obra presenta, a juicio del autor, cuatro diferencias fundamentales con los estudios que previamente se habían publicado en España sobre los distintos consejos de estado europeos –fundamentalmente, de Francia e Italia–: primera, que el autor trabaja en el Consejo de Estado español desde hace diez años y, por lo tanto, conoce de primera mano este tipo de instituciones consultivas clásicas; segunda, que el autor ha visitado personalmente cada una de los consejos de estado que describe –a excepción del de Portugal– y ha permanecido en ellos durante períodos prolongados de tiempo, circunstancias que le han permitido acceder a un conocimiento directo de muchos aspectos que de otro modo no hubiera podido obtener; tercera, que el autor no se ha limitado a traducir, con leves ajustes, lo afirmado en una o dos obras de referencia sobre cada consejo de estado como ha sido habitual hasta ahora, sino que ha consultado toda la bibliografía disponible en los distintos países (libros, artículos científicos, discursos o documentos de uso interno que hayan sido publicados) –o, al menos, eso se ha intentado– y conoce y ha tratado personalmente a muchas de las personas que la han escrito y que seguían trabajando en cada uno de los consejos de estado; y, por último, cuarta, por la unidad de criterio en la elaboración de los estudios sobre cada consejo de estado.

Esta obra está redactada por un Letrado del Consejo de Estado de España y con el objetivo primordial de que sea leído y haga reflexionar a los miembros del Consejo de Estado español. Por esa razón, los aspectos en los que se profundiza y en los que se incide son aquellos que el autor considera que pueden ser de mayor interés para aquellos a quienes va dirigido, a quienes, por la misma razón, se adaptan también las categorías y se hacen las correspondientes aclaraciones. Ahora bien, ello no quiere decir que no pueda ser de utilidad para los miembros del resto de consejos de estado que trata, más bien al contrario, estoy seguro que este libro les resultará de gran interés y deseo que sea un motivo para estrechar la relación entre estas instituciones.

En fin, este estudio comparado, como cualquier otro de la misma naturaleza, está expuesto, inevitablemente, a malentendidos o interpretaciones equivocadas, total o parcialmente [1]. En ningún momento este estudio pretende sentar doctrina alguna sobre los consejos de estado europeos en particular, ni siquiera sobre el Consejo de Estado de España. Todo error o inexactitud que haya podido cometerse es única y exclusivamente imputable al autor de esta obra que, por ello, pide disculpas de antemano.

[1] Quienes lo deseen pueden ponerlas de manifiesto en cristobal.rodriguez@consejo-estado.es, para que sean corregidas en las sucesivas ediciones de esta obra.

INTRODUCCIÓN

1. TIPOLOGÍA DE CONSEJOS DE ESTADO

El *nomen iuris* «consejo de estado» ha sido utilizado, tanto en el pasado como en la actualidad, tanto en Europa como en el resto del mundo, para hacer referencia a órganos o instituciones de muy diversa naturaleza. Por ello, con carácter preliminar y con el objetivo de evitar equívocos, se clasifican los distintos consejos de estado existentes actualmente tanto en Europa como en el resto del mundo, atendiendo a las funciones que tienen atribuidas.

A) En Europa

En Europa, actualmente, existen consejos de estado[2] en Francia, Italia, España, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Grecia, Portugal, Irlanda, Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia y en dos cantones de Suiza. Sin embargo, no todos tienen la misma naturaleza ni desempeñan las mismas funciones, razón por la cual es preciso realizar algunas precisiones y distinciones.

Los consejos de estado de Suecia y Dinamarca desempeñan únicamente funciones formales, ceremoniales o protocolarias. En Suecia, el Consejo de Estado (*Statsrådet*) fue el Gobierno hasta 1975; a partir de ese año, cuando el papel del Rey se circunscribió a funciones meramente ceremoniales, se denomina Consejo de Estado a las reuniones especiales del Gobierno que son presididas por el Jefe del Estado, el Rey, cuya finalidad es informarle de los asuntos de Estado y que se celebran en varias ocasiones a lo largo del año. En

[2] En francés, *Conseil* d'État. En italiano, *Consiglio di Stato.* En español, Consejo de Estado. En neerlandés y flamenco, *Raad van State.* En inglés, *Council of State* o *State Council*.

Dinamarca, el Consejo de Estado (*Statsrådet*) es un órgano compuesto por el Rey (la Reina si es la regente) –que lo preside–, el heredero al trono mayor de edad y todos los miembros del Gobierno, cuya función es la ratificación de las leyes por parte del Monarca.

Los consejos de estado de Noruega, Finlandia y Suiza tienen atribuidas funciones ejecutivas y se identifican con el Gobierno. En Noruega y Finlandia, el *Statsrådet* es el Gobierno, y en los cantones de Ginebra y de Ticino, el *Conseil d'État* y el *Consiglio di Stato* son, respectivamente, el Gobierno de cada Cantón.

Los consejos de estado de Portugal e Irlanda son órganos consultivos de carácter político.

El resto de consejos de estado (Francia, España, Italia, Países Bajos, Luxemburgo, Bélgica y Grecia) tienen en común que, en su origen, todos ellos siguen el modelo de consejo de estado francés o napoleónico, elemento unificador que, precisamente, delimita el ámbito objetivo de esta obra. Ahora bien, entre estos consejos de estado, actualmente, como consecuencia de las distintas vicisitudes históricas, debe hacerse una distinción por razón de sus funciones: todos tienen atribuidas funciones consultivas de carácter eminentemente técnico-jurídico, pero solo algunos de ellos también funciones contenciosas (Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Grecia). Es decir, los consejos de estado de España y Luxemburgo son los únicos que solo tienen atribuidas funciones consultivas.

Finalmente, en relación con los consejos de estado a los que hace referencia el párrafo anterior, no puede dejar de mencionarse que en Europa existen otros órganos que, aun no recibiendo la denominación de «Consejo de Estado», desempeñan funciones similares y, en concreto, funciones consultivas sobre proyectos normativos: el Consejo Legislativo (*Consiliul Legislativ)* de Rumanía y el Consejo de Legislación (*Lagrådet*) de Suecia.

B) En el resto del mundo

Fuera de Europa la denominación «Consejo de Estado» también se utiliza actualmente para hacer referencia a instituciones de naturaleza diversa, que pueden ser clasificadas de la siguiente forma:

Por un lado, los consejos de estado que siguen el modelo napoleónico y, en particular, el modelo del consejo de estado de Francia, que ha tenido una amplia proyección internacional[3] y que, con particularidades en cada caso,

[3] Braibant, G. 1999. Le Conseil d'État dans le monde. *In:* Arnoult, E. & Massot, J. (eds.) *Le Conseil d'Etat: de l'An VIII à nos jours: livre jubilaire du deuxième centenaire.* Paris: Biro.

está implantado en: Colombia [4], Turquía, Líbano, Egipto, Argelia y Túnez (en este último caso con numerosas particularidades). En Senegal también existió un Consejo de Estado hasta 2008. En Tailandia, el modelo fue implantado en 1874, pero en 1999 las competencias contenciosas fueron encomendadas a la jurisdicción contencioso-administrativa y, desde ese momento, solo desempeña funciones consultivas de carácter técnico-jurídico.

Por otro, los consejos de estado que asesoran al Jefe del Estado en cuestiones de naturaleza política, como en el caso de Rusia, Filipinas, Timor Oriental, Ghana y Nigeria. En Estados Unidos, en el Estado de Carolina del Norte, el Consejo de Estado desempeña funciones de asesoramiento en cuestiones de naturaleza política al Gobernador.

Por otro, los consejos de estado que se identifican con el Gobierno, es decir, el máximo órgano del poder ejecutivo, como, por ejemplo, en China –que también recibe la denominación de Gobierno Popular Central– y en Corea del Sur –donde hace referencia al Gobierno y, en particular, a sus reuniones–.

Finalmente, en Cuba, desde la Constitución de 2019, el Consejo de Estado es el órgano de la Asamblea Nacional del Poder Popular que la representa entre uno y otro período de sesiones, ejecuta los acuerdos de esta y cumple las demás funciones que la Constitución le atribuye.

2. LOS CONSEJOS DE ESTADO EUROPEOS DE MODELO NAPOLEÓNICO

A) Antecedentes

La doctrina ha destacado frecuentemente los orígenes remotos del Consejo de Estado al establecer vínculos con todo tipo de consejos u órgano consultivos históricos, llegándose a remontar a la Antigua Roma (Senado, *Consilium Principis, Consistorium*), a la Alta Edad Media (Oficio Palatino de los visigodos, Aula regia, Consejo feudal) y a la Baja Edad Media (*Consilium*, Consejo Real, Consejo del Rey, Corte, Curia).

El advenimiento de la Edad Moderna trajo consigo la construcción del Estado moderno y la necesidad de crear una nueva Administración, que inicialmente se organizó en torno a una variedad de consejos, entre los cuales el más importante era el Consejo de Estado. La primera vez que se utilizó la denominación Consejo de Estado fue en España en 1521, en tiempos de Carlos I de España y V

[4] El Consejo de Estado de Colombia también es objeto de atención en el anexo de este trabajo por las razones que ya han sido expuestas.

del Sacro Imperio Romano Germánico[5], quien creó el Consejo de Estado de la Monarquía Hispánica. Este Consejo de Estado tenía atribuida una función consultiva en asuntos de interés general –especialmente los que eran de especial relevancia o estaban relacionados con la política exterior–, superiores y comunes a los de cada reino o territorio integrantes de la Monarquía Hispánica, dotados a su vez de sus respectivos consejos. Este modelo español de consejo de estado y el sistema de organización de la Administración a través de consejos –que, en España, recibe el nombre de sistema polisinodial o sinodiárquico– se extendió durante los siglos XVI y XVII a Francia y a todos los países europeos que estuvieron vinculados a la Monarquía Hispánica (actuales Italia –Sicilia y Nápoles–, Bélgica –Flandes–, Países Bajos –Flandes–) y entró en decadencia, según los países, en la segunda mitad del siglo XVII y, sobre todo, durante siglo XVIII, cuando fue desplazado por el sistema departamental, que organizó la Administración en secretarías de despacho, que posteriormente recibieron la denominación de ministerios. Este Consejo de Estado era un órgano de asesoramiento eminentemente político.

La Revolución francesa iniciará un nuevo capítulo de la historia del Consejo de Estado. El Consejo de Estado francés del Antiguo Régimen fue suprimido en 1791 y reapareció con una nueva configuración en la Constitución de 1799. Este Consejo de Estado era inicialmente un órgano consultivo encargado de redactar proyectos de leyes y de reglamentos que, en 1806, incorporó funciones contenciosas, y que, en todo caso, destacaba por su competencia jurídico-técnica. Napoleón Bonaparte se apoyó en el Consejo de Estado para construir su obra legislativa y administrativa, presidió frecuentemente sus reuniones y lo extendió por algunos de los países que invadió (España, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Italia), gracias a lo cual este modelo –francés o napoleónico– de consejo de estado fue implantado en muchos de ellos. Este Consejo de Estado era un órgano de asesoramiento eminentemente técnico-jurídico.

Aunque el «*nomen iuris*» sea el mismo, el Consejo de Estado de la Edad Moderna –modelo español– y el Consejo de Estado de la Edad Contemporánea –modelo francés– son distintos, pero «tampoco es tan radicalmente otra cosa, como para que la identidad del nombre repugne o pueda parecer disparatada. Ocurre siempre que el contenido de las instituciones jurídicas cambia a lo largo de la historia, y que no es posible definirlas sin referirlas al sistema del que forman parte, de manera que el Consejo de *Estado* no puede ni en su composición ni en sus funciones permanecer incólume cuando ese *Estado* cambia sustancialmente»[6].

---

[5] BARRIOS, F. 1984. *El Consejo de Estado de la monarquía española, 1521-1812,* Madrid, Consejo de Estado.

[6] TOMÁS Y VALIENTE, F. 1994. Estudio histórico. *Consejo de Estado. Fondos de Ultramar.* Madrid: *BOE*. p. 11.

Adicionalmente, la creación de cada modelo de Consejo de Estado presenta una serie de rasgos que pueden calificarse de comunes. En ambos casos su creación se produjo al comienzo de una nueva Edad, Edad moderna en uno, Edad Contemporánea en el otro. Ambos son creación de los dos hombres más poderosos del momento y, probablemente, de los dos hombres que han marcado, como ningún otro, los últimos siglos de historia europea: Carlos I de España y V del Sacro Imperio Romano Germánico; y Napoleón Bonaparte, Emperador de Francia, y que, además, llegaron a dominar gran parte de Europa e intentaron su unificación bajo su imperio. En ambos casos, el Consejo de Estado fue la pieza fundamental sobre la que se asentará la nueva Administración que cada uno construyó: la Administración polisinodial de la Edad Moderna, y la Administración de la Edad Contemporánea, respectivamente. En fin –y sin que con ello se pretendan agotar los rasgos comunes que cabe apreciar entre los dos modelos de consejo de estado–, en ambos casos se volvió la mirada a la Antigua Roma en busca de modelos en los que inspirarse para crear las instituciones fundamentales del momento.

B) Evolución.

Los consejos de estado que siguen el modelo francés de Consejo de Estado han evolucionado de forma diversa debido a los distintos avatares históricos a los que se han tenido que enfrentar. Precisamente, como consecuencia de esos avatares, entre estos consejos de estado pueden distinguirse, actualmente, entre aquellos que, siguiendo el modelo original, siguen teniendo atribuidas tanto funciones consultivas como funciones jurisdiccionales (Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos, Grecia) y son el órgano supremo de la jurisdicción contencioso-administrativa[7]; y los que tienen atribuidas únicamente funciones consultivas, España y Luxemburgo.

A pesar de las diferencias y particularidades que cada uno de estos consejos pueda tener y del hecho de que unos tengan atribuidas competencias contenciosas y otros no –y ello incida, como no puede ser de otra manera, en determinados rasgos fundamentales de la institución–, se aprecia una similitud extraordinaria, que incluso podría calificarse de sorprendente, tanto en los aspectos fundamentales del diseño institucional y del funcionamiento de los consejos de estado, como en la forma y el contenido de la función consultiva que desarrollan. Esto último es, precisamente, lo que habilita y justifica el análisis comparado que se realiza en esta obra y que confiere interés a la comparación, de la que se pueden extraer numerosas conclusiones útiles para cada uno de los consejos de estado.

[7] Patroni Griffi, F. 1997. Funzione consultiva e funzione giurisdizionale nell' esperienza comparata. *In:* Cassese, S. (ed.) *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale.* Milano: Giuffrè. S. (ed.) p. 106.

I
El Consejo de Estado del Reino de España

I. EL CONSEJO DE ESTADO DEL REINO DE ESPAÑA

El Consejo de Estado es «una pieza de seguridad y control, al servicio de ese ideal [democrático], celoso valedor de la observancia de la Constitución, custodio de la legalidad del acto administrativo y del ejercicio de la potestad reglamentaria, con el fin de garantizar unas justas relaciones entre la Administración y los administrados, así como la actuación, conforme a derecho, del Gobierno de la Nación»[8].

1. SUCINTA RESEÑA HISTÓRICA

1.1 **Introducción**

En España es habitual retrotraer los orígenes del Consejo de Estado al Consejo Real de Castilla, que fue establecido por las Cortes de Valladolid de 1385, o al Consejo de Estado fundado por Carlos I de España, a instancias del Cardenal Gattinara, en 1521. El primero de ellos era un consejo nuevo, sin precedentes institucionales, que no sustituía al Consejo Privado del Rey, sino que constituía un cuerpo burocrático organizado, con plantilla fija, carácter permanente y funciones propias y que, en determinadas materias, tenía poder decisorio[9]. Por su parte, el segundo era el organismo cen-

[8] Discurso pronunciado por el Presidente del Consejo de Estado, Antonio Hernández Gil, con ocasión de la visita de los Reyes de España al Consejo de Estado, el 11 de marzo de 1985 (citado en Roldán Martín, Á. 1998. La función consultiva de relevancia constitucional. *In:* Alvarez Conde, E. (ed.) *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978.* Spain: Spain Instituto Nacional de Administración Pública INAP. p. 493).

[9] Montanos Ferrín, E., Sánchez Arcilla, J. 1991. *Historia del Derecho y de las Instituciones,* Madrid, Dykinson. pp. 104 y 105.

tral de la Monarquía –el más importante de los Consejos creados por la Monarquía Hispánica al establecer la organización polisinodial o sinodiárquica propia de la primera administración del Estado Moderno– y constituía el supremo órgano asesor del Monarca, que lo presidía. Estaba integrado por miembros destacados de la aristocracia y de la Iglesia y era competente para conocer de todos los asuntos graves de la Monarquía, especialmente de los relacionados con los asuntos internacionales. Este Consejo de Estado tuvo un papel de extraordinaria relevancia durante los siglos XVI y XVII en el gobierno de España [10]. En 1713, el Tratado de Utrecht supuso la pérdida de los territorios europeos controlados por la Monarquía Hispánica y, con ello, la pérdida de relevancia del Consejo de Estado, que fue marginado durante la mayor parte del siglo XVIII, hasta 1792, cuando fue restablecido como único Consejo del Rey.

Sin perjuicio de estos precedentes históricos, y aunque el *nomen iuris* sea el mismo, el Consejo de Estado actual dista de ser lo que fue durante el Antiguo Régimen [11] y sus precedentes más inmediatos no pueden situarse sino a comienzos del siglo XIX.

1.2 **El Consejo de Estado de la Constitución de Bayona (1808-1812)**

La Constitución de Bayona de 1808 estableció en España un Consejo de Estado siguiendo el modelo de Consejo de Estado creado en Francia por Napoleón en 1799, cuyas principales funciones eran asesorar al Rey y elaborar los proyectos de leyes civiles y criminales y los reglamentos generales de Administración pública –lo que garantizaba que la iniciativa legislativa correspondía al Rey, y no al poder Legislativo– y ejercer facultades contenciosas en el orden administrativo [12]. Los Consejeros de Estado eran nombrados por el Rey.

---

[10] La obra de referencia sobre el Consejo de Estado durante este período es: BARRIOS, F. 1984. *El Consejo de Estado de la monarquía española, 1521-1812,* Madrid, Consejo de Estado. Está previsto que esta obra sea actualizada y reeditada en 2026.

Además pueden consultarse: CORDERO TORRES, J. M. A. 1944. *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos. BARRIOS, F. 2015. *La gobernación de la monarquía de España: consejos, juntas y secretarios de la administración de corte (1556-1700)*, Boletín Oficial del Estado.

[11] TOMÁS Y VALIENTE, F. 1994. Estudio histórico. *Consejo de Estado. Fondos de Ultramar.* Madrid: *BOE*. p. 11.

[12] DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. 1996. El Consejo de Estado en las constituciones de Cadiz y Bayona. *Documentacion Administrativa*. p. 21.

1.3 El Consejo de Estado de la Constitución de Cádiz y vicisitudes posteriores (1812-1834) [13]

Las Cortes de Cádiz crearon un nuevo Consejo de Estado el 21 de enero de 1812, poco antes de suprimir el Consejo de Estado del Antiguo Régimen (el 26 de enero siguiente) y de aprobarse la propia Constitución (19 de marzo). Este Consejo de Estado era meramente consultivo del Monarca y dictaminaba respecto de los negocios que le confiaba la Constitución y en los asuntos graves gubernativos [14]. Los consejeros eran nombrados por el Rey entre la terna de candidatos elaborada por las Cortes en cada caso –rasgo que pone de manifiesto el predominio del poder Legislativo sobre el Ejecutivo–.

Este Consejo de Estado tenía una naturaleza singular, pues ni era propiamente heredero del Consejo de Estado preconstitucional ni «apenas tiene nada que ver con su homónimo establecido en el Estatuto de Bayona» [15] –y, por tanto, tampoco con el modelo de consejo de estado napoleónico– [16]. En la Constitución de Cádiz –que era una Constitución democrática y liberal– el Consejo de Estado era una «pieza política en el equilibrio entre poderes. Una pieza original, a mitad de camino entre Senado, Diputación de las Cortes, consejo de gobierno o mecanismo de vigilancia del Rey» que no actuaba,

---

[13] Sobre este período de la historia de la institución: Rubio Esteban, J. M. 1925. El Consejo de Estado. Su organización y política en el segundo período constitucional, 1820-1823. *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis 6.* Cordero Torres, J. M. A. 1944. *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos, Suarez Verdeguer, F. 1971. Estudio preliminar a «El Consejo de Estado (1792-1834)». *Documentos del reinado de Fernando VII.* Pamplona: EUNSA. Barrios, F. 1984. *El Consejo de Estado de la monarquía española, 1521-1812,* Madrid, Consejo de Estado. Castán Vázquez, J. M. 1988. La representación de las provincias americanas en el Consejo de Estado según la constitución de Cádiz. *Gobierno y administración en la Constitución.* Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Tomás y Valiente, F. 1995. El Consejo de Estado en la Constitución de 1812. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales.* De La Quadra-Salcedo Fernández Del Castillo, T. 1996. El Consejo de Estado en las constituciones de Cadiz y Bayona. *Documentacion Administrativa.* Martínez Pérez, F. 2006. De la función consultiva y el Consejo de Estado gaditanos. Belda Pérez-Pedrero, E. 2010. Constitución de 1812 y función consultiva: evolución del Consejo de Estado en España. *Revista española de la función consultiva.* Gómez Rivero, R. 2012. *El primer Consejo de Estado constitucional, 1812-1814,* Pamplona, Gómez Rivero, R. 2017. *Consejo de estado y Regencia del Reino (1812-1814),* Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Gómez Rivero, R. 2011. Gobierno, ministros y Consejo de Estado. *Cortes y Constitución de Cádiz: 200 años.* Espasa Calpe. Moreno Tejada, S. 2018. El Consejo de Estado gaditano. *Historia constitucional,* Moreno Tejada, S. 2019. El Consejo de Estado entre dos regímenes políticos. Conspiraciones y pronunciamientos: el rescate de la libertad (1814-1820). *Actas. Historia y arte,* 19.

[14] Gómez Rivero, R. 2012. *El primer Consejo de Estado constitucional, 1812-1814,* Pamplona. p. 16.

[15] Tomás y Valiente, F. 1995. El Consejo de Estado en la Constitución de 1812. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. p. 21. Gómez Rivero, R. 2017. *Consejo de estado y Regencia del Reino (1812-1814),* Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz. P.15.

[16] A este Consejo de Estado se asemeja el Consejo de Estado consagrado en la Constitución de la Monarquía portuguesa de 1822 (Río Santos, F. 2022. *La presidencia de la República de Portugal y el Consejo de Estado,* Madrid, Iustel. p. 249).

como en la Constitución de Bayona –que era estamental e indirectamente doctrinaria [17]– como «un elemento de limitación o moderación de las Cortes», sino como un «instrumento de limitación o moderación del Rey», que debía consultar a un Consejo de Estado cuyos miembros habían sido nombrados por el Rey, pero entre quienes integraban la terna propuesta por las Cortes. En este contexto, «la comparación de instituciones por sus nombres o por un cierto parecido en sus funciones no puede ocultar las abismales diferencias de concepción política a que responden». En ningún caso se trataba de un «órgano técnico, de asesoramiento jurídico sobre el control de legalidad de los actos administrativos» [18].

Este Consejo de Estado sufrió los mismos avatares que la Constitución de Cádiz. Fue sustituido por el Consejo de Estado del Antiguo Régimen durante la primera restauración de Fernando VII, fue restablecido entre 1820 y 1823, pero volvió a ser sustituido durante la segunda restauración de Fernando VII por el Consejo de Estado preconstitucional [19]. Estos vaivenes impidieron que el Consejo de Estado se consolidara y alcanzara una configuración definitiva.

1.4 **El Consejo de Estado entre 1834 y 1844**

En 1834 el Consejo de Estado fue suspendido y se creó el Consejo Real de España e Indias, de marcado carácter administrativo y cuyas funciones principales eran consultivas [20]. Sin embargo, este Consejo tuvo una existencia fugaz pues fue suprimido en 1836 al restablecerse la vigencia de la Constitución de 1812, pero no se restauró el Consejo de Estado gaditano y, en consecuencia, durante un breve lapso de tiempo no existió Consejo alguno [21]. Tras diversas vicisitudes, en 1843, se crearía un Consejo de Gobierno, órgano estrictamente consultivo cuya función era auxiliar al Gobierno en los asuntos sobre los que este le consultare [22].

---

[17] De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. 1996. El Consejo de Estado en las constituciones de Cádiz y Bayona. *Documentación Administrativa*. p. 83.

[18] Tomás y Valiente, F. 1995. El Consejo de Estado en la Constitución de 1812. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. p. 21.

[19] Barrios, F. 1984. *El Consejo de Estado de la monarquía española, 1521-1812,* Madrid, Consejo de Estado. p. 217.

[20] Luque Reina, A. M. 2022. *El Consejo Real de España e Indias en la construcción del Estado administrativo (1834-1836),* Madrid, *BOE*.

[21] Ruiz Miguel, C. 1995. *Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos,* Madrid, Dykinson. pp. 38 y 39.

[22] *Ibid*. pp. 38 y 39.

1.5 El Consejo Real (1845-1858) y el Consejo de Estado con funciones contencioso-administrativas (1858-1904) [23]

En 1845 se creó el Consejo Real siguiendo el modelo napoleónico de consejo de estado. A diferencia de los consejos anteriores, el Consejo Real fue una institución más jurídica que política y, gracias a ello, sentará las bases del régimen administrativo. Tenía atribuidas funciones consultivas sobre los proyectos de normas reglamentarias, funciones contencioso-administrativas y funciones sobre conflictos de atribución interadministrativos, y entre la jurisdicción y la Administración. El Consejo Real estaba integrado por los Ministros, Secretarios de Estado y del Despacho y por consejeros, tanto ordinarios como extraordinarios, nombrados por el Rey. Fue suprimido en 1854 y reestablecido en 1856.

En 1858, aunque continuó ejerciendo las mismas funciones que venía ejerciendo, el Consejo Real cambió su nombre por el de Consejo de Estado y, además, se creó la figura de Presidente del Consejo de Estado –hasta entonces la presidencia la ostentaba el Rey y la ejercía el Presidente del Consejo de Ministros–. En 1860, se aprobó la Ley de 17 de agosto de 1860, del Consejo de Estado, que proporcionará una regulación estable del Consejo de Estado hasta, salvo ligeras variaciones, 1904. En esta fase, el Consejo se compone de los Ministros de la Corona, de un Presidente y de treinta y dos consejeros nombrados por el Rey entre quienes cumplían determinados requisitos. Se organizaba en Pleno, Sala de lo Contencioso y Secciones, distribuidas por materias. Se considera que el período comprendido entre 1858 y 1868 es la «edad de oro» del Consejo de Estado, tanto por la importancia de las materias sometidas a consulta como por la doctrina creada en materia contencioso-administrativa, adquiriendo la Sala de lo Contencioso una enorme relevancia [24]. A pesar de ello, la atribución de funciones contencioso-administrativas al Consejo fue objeto de críticas por parte del partido liberal, defensor del principio de unidad de jurisdicción y, como consecuencia de ello, en 1868 se sustrajeron dichas competencias al Consejo de Estado.

---

[23] Jordana De Pozas, L. 1953. *El Consejo de Estado Español y las influencias francesas a lo largo de su evolución,* Madrid, Consejo de Estado. Parada Vázquez, R. 2019. Administración consultiva y de control. *Derecho Administrativo I.* Dykinson/UNED. García Álvarez, G. 1996. El fracaso en España del modelo francés de Consejo de Estado (1845-1904). *Documentación administrativa.* Fernández Torres, J. R. 1998. *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa,(1845-1868),* Consejo General del Poder Judicial.

[24] Cordero Torres, J. M. A. 1944. *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

En 1875, con la Restauración monárquica, el Consejo de Estado recuperó las atribuciones contencioso-administrativa y, en 1888, la Ley Santamaría de Paredes sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa reformó la jurisdicción contencioso administrativa y estableció un sistema mixto: previó que los componentes de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa debían proceder de las carreras administrativa y judicial y, en cuanto a su organización, estableció que el órgano supremo de esta jurisdicción era el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que aunque estaba integrado en el Consejo de Estado tenía reconocida función propia y absoluta independencia.

1.6 El Consejo de Estado pierde sus funciones contencioso-administrativas (1904-1923)

La Ley Maura de 1904, definió al Consejo de Estado como «Cuerpo supremo consultivo del Gobierno en los asuntos de Gobernación y Administración» y le sustrajo las funciones en materia contencioso-administrativo que hasta entonces había tenido atribuidas y las traspasó al Tribunal Supremo. El Pleno, de composición mayoritariamente política, se pronunciaba sobre asuntos con repercusiones de carácter político; la Comisión permanente, cuyos miembros tenían un carácter eminentemente técnico, sobre proyectos de disposiciones generales y asuntos administrativos.

1.7 El Consejo de Estado durante la dictadura del General Primo de Rivera (1923-1930)

Durante este período el Consejo de Estado va a ser objeto de numerosas modificaciones, en especial en relación con su composición. En línea con las tendencias corporativistas propias de este período, se dio entrada a gran número de consejeros por razón de su cargo (el Director de preparación y campaña del Ministerio de Guerra, el Jefe de Estado Mayor de la Armada, etc.) y representativas de determinadas corporaciones (un consejero de cada uno de los Consejos de Instrucción Pública, Sanidad, Superior de Fomento y dos del de Trabajo, correspondientes a los elementos patronal y obrero que sus respectivos presidentes designen, el Presidente de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, etc.) [25],

[25] Ruiz Miguel, C. 1995. *Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos,* Madrid, Dykinson. p. 44.

configurando al Consejo como un Consejo representativo. El Consejo de Estado continuará teniendo atribuidas competencias políticas, correspondientes al Pleno, y administrativas, que correspondían a la Comisión Permanente, pero la dictadura reducirá su intervención a través de distintas modificaciones legales para evitar las objeciones de carácter jurídico contenidas en sus dictámenes [26].

1.8 El Consejo de Estado durante la II República y la Guerra Civil (1931-1939)

La Segunda República, al igual que la Primera, desconfió del Consejo de Estado, institución íntimamente vinculada a la Monarquía desde sus orígenes.

El Decreto de 22 de abril de 1931 mantuvo, en líneas generales, el régimen de funcionamiento del Consejo de Estado, pero disolvió el Pleno –órgano de carácter político, especialmente a partir de la dictadura del General Primo de Rivera, que contaba entre los Consejeros a varios ministros de los gobiernos previos fuertemente vinculados a la Corona y contrarios a la República–, atribuyó todas las competencias a la Comisión Permanente –que encarnaba la tradición de estudio, experiencia y continuidad de criterio del Consejo de Estado basada en el Cuerpo de Oficiales Letrados [27]–, y previó que la consulta al Consejo de Estado fuera facultativa, en lugar de preceptiva.

La Constitución de 1931 consagró un «Cuerpo Consultivo Supremo», que fue identificado con el Consejo de Estado, pero eludió consignar su nombre [28]. La inestabilidad política y social de la Segunda República hizo que los sucesivos proyectos para regular el Consejo de Estado fracasaran [29] y, como consecuencia de ello, que la institución tuviera un papel discreto durante este período –que, no obstante, todavía no ha sido estudiado en profundidad–. Durante la Guerra Civil (1936-1939), el Consejo de Estado siguió desempeñando sus funciones en la zona republicana en la medida de lo posible. En la zona franquista, en cambio, no existió ninguna institución similar.

---

[26] Cordero Torres, J. M. A. 1944. *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos. pp. 117 y 118.

[27] García Alvarez, G. 1997b. *La función constitucional del Consejo de Estado,* Barcelona, Cedecs. p. 43.

[28] Ruiz Miguel, C. 1995. *Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos,* Madrid, Dykinson. p. 46.

[29] Cordero Torres, J. M. A. 1944. *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos. pp. 124 y ss.

1.9 El Consejo de Estado durante el régimen del General Franco (1939-1975) [30]

Tras la Guerra Civil, el Consejo de Estado fue restablecido en 1940 con una estructura únicamente integrada por un Presidente, seis Consejeros permanentes y un Secretario General –estructura, por otro lado, muy parecida a la que tuvo el Consejo de Estado durante la Segunda República [31]–. Este Consejo podía ser consultado por los ministros y por el Jefe del Estado, con carácter facultativo.

La Ley Orgánica del Consejo de Estado de 1944, desarrollada por el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado de 1945, definió al Consejo de Estado como «Supremo Cuerpo Consultivo en asuntos de Gobierno y Administración» y estableció una nueva organización del Consejo de Estado en torno al Pleno, la Comisión Permanente y las secciones –en general, los hombres de gobierno se localizaban en el Pleno y los de carácter técnico en la Comisión Permanente [32]–. Tenía atribuidas competencias en asuntos de Gobierno y Administración y podían consultarle con carácter facultativo el Jefe del Estado, el Gobierno y los Ministros y se distinguía entre consultas preceptivas y consultas facultativas.

En 1956, el Consejo de Estado perderá definitivamente cualquier tipo de competencia de carácter jurisdiccional al afianzarse definitivamente la jurisdicción contencioso-administrativa como un orden judicial ordinario [33]. Además, la creación del Consejo del Reino y del Consejo del Movimiento, con mayor protagonismo político, provocó que el Consejo de Estado quedase dedicado a asuntos administrativos y jurídicos. Probablemente, ese alejamiento del poder político contribuyó a la consolidación del órgano, que pudo sobrevi-

---

[30] Sobre este período se puede consultar: Escobar y Kirkpatric, J. I., (Marqués de las Marismas) 1952. *La institución del consejo de estado en la actualidad,* Madrid, Publicaciones del Consejo de Estado, Jordana de Pozas, L. 1953. *El Consejo de Estado Español y las influencias francesas a lo largo de su evolución,* Madrid, Consejo de Estado. Jordana de Pozas, L. 1972. El Consejo de Estado (1944-1970). *Estudios de Derecho Adminitrativo. Libro Jubilar del Consejo de Estado.* Madrid: Instituto de Estudios Políticos. Martín Oviedo, J. M. 1972. Legislación y bibliografía sobre el Consejo de Estado. In: Estado, C. D. (ed.) *Estudios de derecho administrativo: libro jubilar del Consejo de Estado.* Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

[31] Cordero Torres, J. M. A. 1944. *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos. p. 34.

[32] Pérez Hernández, A. 1965. *El Consejo de Estado,* Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. p. 21.

[33] Hasta entonces, aunque la Ley de 18 de marzo de 1944 había restablecido el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones de la Administración Central, dejó retenida en el Gobierno la jurisdicción en materia de personal (jurisdicción de agravios), de manera que el Consejo de Estado era consultado en los recursos de agravios, un medio especial de impugnación en ese ámbito, en relación con los cuales el Consejo elaboraba los correspondientes acuerdos resolutorios (Triguero Ortiz, O. 2014. El Consejo de Estado en el constitucionalismo histórico español. *Parlamento y Constitución. Anuario*. p. 102.)

vir al proceso de transición democrática e incorporarse a la Constitución de 1978 [34].

La Ley Orgánica del Estado de 1967 modificó la tradicional calificación del Consejo de Estado como «Supremo Cuerpo Consultivo en asuntos de Gobierno y Administración» por la de «supremo cuerpo consultivo de la Administración», sin que ello tuviera especiales repercusiones, estableció que el Presidente del Consejo de Estado sería designado por el Jefe del Estado a propuesta de una terna del Consejo del Reino por un período de seis años, y se estableció expresamente la jubilación de los Consejeros de Estado a los 75 años.

1.10 **El Consejo de Estado de la Constitución de 1978**

El Consejo de Estado fue consagrado en la Constitución de 1978 y, poco después, se aprobó su nueva regulación, que, salvo contadas modificaciones, es la que continúa vigente.

2. ASPECTOS GENERALES

2.1 **Regulación constitucional, legal y reglamentaria**

El Consejo de Estado está consagrado en el artículo 107 de la Constitución Española de 1978 (CE):

> «El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia». [35]

La Constitución establece una reserva de ley orgánica para la regulación de su composición y competencia, que fue cumplida por la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (en adelante, LOCE) y, en ejecución y desarrollo de ella se dictó el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado (en adelante, ROCE). Desde su entrada en vigor, dejando al margen intervencio-

[34] Sánchez Navarro, Á. 2007. *Consejo de Estado, función consultiva y reforma constitucional,* Madrid, Editorial Reus. p. 103.

[35] Adicionalmente, la Constitución también alude al Consejo de Estado en el artículo 153 b) CE: «El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: (…) b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150».

nes menores, la LOCE y el ROCE solo han sido modificados con relativa intensidad en una ocasión: por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, y por el Real Decreto 449/2005, de 22 de abril, por el que se modifica el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 julio, respectivamente [36].

Estos dos textos contienen la regulación de los aspectos fundamentales y específicos del Consejo de Estado, que, no obstante, es completada con las normas sectoriales que regulan la intervención del Consejo de Estado en asuntos concretos y por las normas de aplicación general para la Administración Pública, salvo que esté excluida expresamente.

2.2 **Naturaleza**

La Constitución caracteriza al Consejo de Estado como «supremo órgano consultivo del Gobierno». Sin embargo, a pesar de la expresa referencia constitucional «al Gobierno», tanto la LOCE como el Tribunal Constitucional han configurado al Consejo de Estado como órgano consultivo «no solo del Gobierno, sino también de la Administración y no solo de la Administración del Estado, sino también de las Administraciones Autonómicas y de las Administraciones Locales» [37]. Por ello, aunque las comunidades autónomas, en ejercicio de su potestad de autoorganización, han creado órganos consultivos equivalentes que sustituyen la intervención del Consejo de Estado en el ámbito de sus competencias, las comunidades autónomas pueden, a través de sus presidentes, seguir solicitando el dictamen del Consejo de Estado en asuntos de especial relevancia. Por su parte, la doctrina lo ha calificado de órgano de relevancia constitucional [38], no pudiendo atribuírsele, *stricto sensu,* la naturaleza de órgano constitucional por no reunir los requisitos que caracterizan este tipo de órganos [39]. Sin embargo, atendiendo a su especial importancia, ha sido calificado, al igual que el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo [40], como órgano lateral o auxiliar, que son aquellos órganos que completan el esquema

[36] Vera Santos, J. M. 2018. Cuarenta años del Consejo de Estado, o de cómo seguir siendo órgano consultivo y no morir en el intento. *Revista de derecho político*.

[37] Arozamena Sierra, J. 1996. La caracterizacion constitucional del Consejo de Estado. *Documentacion Administrativa (Madrid)*. p. 142.

[38] Así lo ha calificado la Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) 56/1990, de 29 de marzo.

[39] Ruiz Miguel, C. 1995. *Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos,* Madrid, Dykinson. pp. 90 y ss.

[40] Rodríguez-Zapata Pérez, J. 2018. *Teoría y práctica del Derecho Constitucional,* Madrid, Tecnos. p. 644.

de coordinación de poderes, tratando de consolidar el complicado equilibrio político entre los poderes del Estado, a la vez que garantizan la observancia de la Constitución y los valores fundamentales del ordenamiento.

2.3 **Autonomía e independencia** [41]

La posición institucional del Consejo de Estado se caracteriza por el reconocimiento de su «autonomía orgánica y funcional» [42]. La autonomía orgánica supone que el Consejo de Estado «no forma parte de la Administración activa» [43] ni depende de ningún órgano de esta [44]. La autonomía funcional, por su parte, supone que sus funciones están predeterminadas por la ley. Además, cuenta también con autonomía respecto al personal [45] y con autonomía presupuestaria –en virtud de la cual, el Consejo de Estado elabora su propio presupuesto, que se integra como una sección dentro de los Presupuestos Generales del Estado– [46].

La independencia del Consejo de Estado se manifiesta a través de distintos aspectos de su regulación [47]: actúa con único sometimiento a la Constitución y a las leyes; no está integrado en ninguno de los departamentos ministeriales; la Constitución estableció una reserva de ley orgánica en relación con la composición y competencia del órgano y la LOCE previó que sea el Consejo de Estado quien proponga al Gobierno la modificación de su propio Reglamento Orgánico; es el propio Consejo de Estado, en concreto su Comisión Permanente, quien fija los criterios de los méritos para proveer las plazas del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado y su propio Presidente quien resuelve; por el carácter inamovible y vitalicio de los Consejeros permanentes y porque la separación de los consejeros requiere preceptivamente informe del Consejo de Estado; en fin es preceptivo el dictamen del Pleno sobre los anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuera su rango y objeto, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado.

---

[41] Parada Vázquez, R. 2019. Administración consultiva y de control. *Derecho Administrativo I.* Dykinson/UNED. p. 335.

[42] Lavilla Alsina, L. 1998. La Administración consultiva del Estado. *In:* Alvarez Conde, E. (ed.) *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978.* Spain: Spain Instituto Nacional de Administración Pública INAP. p. 472.

[43] Fundamento jurídico 37 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo.

[44] García-Trevijano Garnica, E. 1990. *Posición institucional del Consejo de Estado,* Madrid, Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales. p. 325.

[45] El presidente es el jefe del personal, servicios y dependencias del Consejo de Estado. El Secretario General es el jefe de personal del Cuerpo de Letrados y de los demás funcionarios adscritos al Consejo.

[46] Torre De Silva y López De Letona, V. 2018. El Consejo de Estado en la España constitucional. *In:* Pendás García, B. (ed.) *España constitucional, 1978-2018: trayectorias y perspectivas.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. p. 3810.

[47] Font I Llovet, T. 1985. Órganos consultivos. *Revista de administración pública* pp. 77 y 78.

3. COMPOSICIÓN

El Consejo de Estado está compuesto por el Presidente, los Consejeros permanentes, los Consejeros natos, los Consejeros electivos y el Secretario General. Los Letrados desempeñan las funciones de estudio, preparación y redacción de los proyectos de dictamen.

3.1 **Presidente** [48]

El Consejo de Estado está presidido por el Presidente del Consejo de Estado.

A) Nombramiento, sustitución y cese

El presidente es nombrado libremente por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente entre juristas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos de Estado.

Con carácter previo a su nombramiento, el Gobierno debe poner en conocimiento del Congreso de los Diputados el nombre del candidato para que este comparezca ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Una vez terminada la comparecencia la citada Comisión emite un dictamen en el que se pronuncia sobre su idoneidad y la existencia de conflicto de intereses.

B) Sustitución y cese

En caso de vacante, ausencia y enfermedad del Presidente, le sustituye el Consejero permanente a quien corresponda según el orden de prelación de las Secciones [49].

El Consejo de Ministros goza de plena libertad para cesar al Presidente del Consejo de Estado [50].

C) Funciones

El Presidente dirige el Consejo de Estado y lo representa; preside y fija el orden del día de las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente y de la Comisión de Estudios; y ostenta la jefatura del personal, servicios y dependencias

[48] La relación y las notas biográficas de los vicepresidentes del Consejo Real y de los presidentes del Consejo de Estado han sido elaborados por Leandro Martínez-Cardós Ruiz, Letrado Mayor del Consejo de Estado, en Martínez-Cardós Ruiz, J. L. 2002. *La presidencia del Consejo de Estado,* Madrid.

[49] Es decir, el Consejero permanente de la sección primera, en su defecto, el Consejero permanente de la sección segunda, y así sucesivamente.

[50] En la práctica y con carácter general, los Presidentes son cesados –normalmente a petición propia– cuando gana las elecciones generales un partido distinto a aquel que lo ha nombrado.

del Consejo. Asimismo, le corresponde, de conformidad con la Comisión Permanente, desarrollar la estructura presupuestaria del Consejo y aprobar los gastos de los servicios a su cargo, autorizar su compromiso y liquidación e interesar del Ministro de Hacienda la ordenación de los correspondientes pagos.

D) Incompatibilidades e inhibiciones

El cargo de Presidente es incompatible con todo empleo en la Administración activa, salvo los de carácter docente, y con cualquier cargo en el sector privado.

3.2 **Consejeros de Estado**

En el Consejo de Estado se distinguen tres clases de Consejeros de Estado: a) Consejeros permanentes; b) Consejeros natos; y c) Consejeros electivos.

3.2.1 Consejeros permanentes

A) Nombramiento

Los Consejeros permanentes son nombrados por Real Decreto –a propuesta del Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros– entre personas que estén o hayan estado comprendidas en alguna de las categorías siguientes: Ministro; Presidente o miembro de los Consejos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas; Consejero de Estado; miembros de los Consejos consultivos u órganos equivalentes de las comunidades autónomas; Letrado Mayor del Consejo de Estado; Académico de número de las Reales Academias integradas en el Instituto de España; Profesor numerario de disciplinas jurídicas, económicas o sociales en Facultad Universitaria, con quince años de ejercicio; Oficial general de los Cuerpos Jurídicos de las Fuerzas Armadas; funcionarios del Estado con quince años de servicios al menos en Cuerpos o Escalas para cuyo ingreso se exija título universitario; exgobernadores del Banco de España.

El número de Consejeros permanentes que pueden ser nombrados coincide con el número de secciones del Consejo y, como mínimo, dos de ellos han de proceder del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado.

Una vez nombrados los Consejeros permanentes por el Gobierno y publicado su nombramiento en el «Boletín Oficial del Estado», la Comisión Permanente se reunirá para dictaminar sobre su idoneidad legal e incompatibilidades y, si así lo considera, el Presidente del Consejo de Estado podrá someter el asunto a dictamen del Pleno antes de ponerlo en conocimiento del Gobierno.

B) Adscripción

El real decreto de nombramiento adscribe al Consejero permanente a una sección [51], aunque posteriormente pueda modificarse por Real Decreto [52].

C) Sustitución y cese

En los casos de ausencia del Consejero titular de la Sección, le sustituye en la Presidencia de ésta el Presidente de la Sección que numéricamente le subsiga. El Presidente de la Sección Primera sustituye al Consejero permanente que preside la última.

Los Consejeros permanentes son inamovibles en sus cargos, son nombrados sin límite de tiempo y, además, no se jubilan por edad. Su cese solo se produce en los siguientes supuestos: por renuncia; por concurrencia de un motivo de incompatibilidad; por separación –únicamente por causa de delito doloso, incapacidad permanente o incumplimiento de su función–.

D) Funciones

En el Pleno y en la Comisión Permanente, los Consejeros permanentes asisten con voz y voto a sus sesiones, en las que pueden debatir los proyectos de dictamen, impugnarlos o defenderlos, proponiendo su modificación, aceptación o desestimación, que sean retirados o bien que queden sobre la mesa o que se amplíen sus antecedentes. En el caso de discrepar del parecer de la mayoría, pueden formular un voto particular [53].

En la Sección, presiden la Sección a que estuvieran adscritos y les corresponde la jefatura del personal asignado a ella. Presiden sus reuniones, dirigen sus deliberaciones y autorizan las actas correspondientes; aprueban o rechazan los proyectos de dictamen presentados por los Letrados de su Sección y, en caso de rechazarlos, deciden si encomiendan su redacción al Letrado Mayor o los redactan por sí mismos; excepcionalmente pueden encomendar al Letrado

---

[51] Por ejemplo: Real Decreto 1235/2018, de 5 de octubre, por el que se nombra Consejera Permanente de Estado y Presidenta de la Sección Séptima del Consejo de Estado a doña Victoria Camps Cervera.

[52] Sin embargo, en la práctica, no es frecuente que se modifique la adscripción de un Consejero permanente a una sección determinada. Normalmente solo se produce tras el fallecimiento del Consejero-Presidente de la Sección Primera, con el objetivo de garantizar que quien ocupe la presidencia de esa sección –al que corresponde la sustitución del Presidente del Consejo en caso de ausencia, vacante o enfermedad– sea un Consejero con experiencia en el Consejo.

[53] En los consejeros permanentes recae el peso de la institución y constituyen «el auténtico elemento decisorio del Consejo» (De Carreras Serra, F. 1985. El Consejo de Estado como órgano consultivo. *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía.* Diputación de Barcelona. p. 85) y, por ello, se les ha calificado como los «consejeros, por antonomasia» (Cordero Torres, J. M. A. 1944. *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos. p. 192).

Mayor o a cualquier Letrado de la Sección el despacho y ponencia de los asuntos cuando por cualquier razón lo estimaran procedente [54].

En la Comisión de Estudios, los dos Consejeros permanentes que forman parte de ella asisten con voz y voto a sus sesiones y en ellas deliberan sobre los estudios, informes o memorias y las propuestas legislativas o de reforma constitucional que les fuesen sometidas. Podrán proponer su aceptación, modificación, ampliación o rechazo, así como que queden sobre la mesa. En el caso de discrepar del parecer de la mayoría en relación con las propuestas legislativas o de reforma constitucional, pueden formular un voto particular. Por su parte, el Consejero permanente que presida un grupo de trabajo asumirá la responsabilidad de dirigir, impulsar y orientar la redacción de los estudios, informes y memorias o la preparación de textos normativos encomendados al grupo, pudiendo distribuir las tareas entre sus integrantes.

En fin, los Consejeros permanentes desempeñan las tareas concretas, cometidos especiales o participan en comisiones de estudios para cuestiones de singular relevancia o interés público para los que hayan sido designados por el Gobierno, previo dictamen favorable de la Comisión Permanente [55].

E) Incompatibilidades e inhibiciones

El cargo de Consejero permanente es incompatible con todo empleo en la Administración activa –salvo los de carácter docente–, y con cualquier actividad en el sector privado. También es incompatible con el mandato de Diputado, Senador o miembro de una Asamblea de Comunidad Autónoma. En caso de duda sobre la compatibilidad, la decisión corresponde a la Comisión Permanente.

F) Estatus

Los Consejeros permanentes cuentan con secretaria particular y chofer personal. Según el portal de transparencia del Consejo de Estado, en 2024, percibieron una retribución anual de 128.598,30 [56].

3.2.2 Consejeros natos

Los Consejeros natos –*ex officio*– son aquellos que, por razón del cargo que ocupan, ostentan también la condición de Consejeros de Estado. Pueden

[54] La regla general es que los asuntos se distribuyen entre los Letrados de la Sección siguiendo el orden de entrada en el registro del Consejo de Estado, sin acepción de personas.

[55] No tengo constancia de que esta posibilidad haya sido utilizada recientemente.

[56] En 2023, 125.467,84 euros; en 2022, de 119.153,47 euros; y en 2021, 107.678,86 euros.

clasificarse en dos categorías: la de los expresidentes del Gobierno y la de quienes ostentan determinados cargos previstos en la LOCE.

3.2.2.1 *Consejeros natos expresidentes del Gobierno*

A) Incorporación

Los expresidentes del Gobierno tienen la posibilidad de tomar posesión como Consejero nato de Estado si manifiestan al Presidente del Consejo de Estado su voluntad de incorporarse al supremo órgano consultivo [57].

Estos consejeros tienen carácter vitalicio y solo cesan, con pérdida de su condición de consejeros, cuando formalicen ante el Presidente del Consejo su renuncia definitiva. Ahora bien, el ejercicio de la función puede suspenderse en los siguientes supuestos: uno, cuando los expresidentes del Gobierno lo declaren al Presidente del Consejo de Estado – transcurridos dos años desde la declaración, pueden reincorporarse tras manifestar al Presidente del Consejo de Estado su voluntad de dar por finalizada la suspensión–; dos, cuando recaiga una decisión jurisdiccional que impida el ejercicio de su función, por el tiempo al que se extienda; tres, cuando concurra una causa de incompatibilidad apreciada por el Presidente del Consejo de Estado –desaparecido el motivo de incompatibilidad, podrán reincorporarse tras manifestar al Presidente su voluntad de hacerlo–.

B) Funciones

Forman parte del Pleno y pueden ser designados por este, a propuesta del Presidente, para formar parte de la Comisión de Estudios o de Ponencias especiales, así como para desempeñar, por encargo específico del Presidente, otras funciones.

C) Estatuto

Su estatuto personal y económico es el de los Consejeros permanentes, sin perjuicio del que les corresponda como expresidentes del Gobierno.

---

[57] Los expresidentes que se han incorporado al Consejo de Estado han sido: Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo (tomo posesión el 25 de enero de 2007 y cesó por fallecimiento el 3 de mayo de 2008), José María Aznar (tomó posesión el día 21 de abril 2005 y la resolución del Presidente del Consejo de Estado de 28 de junio 2006 acordó suspender el ejercicio de su función) y José Luis Rodríguez Zapatero (tomó posesión el día 9 de febrero de 2012 y se suspendió el ejercicio de la función con fecha 1 de septiembre de 2015).

3.2.2.2 *Consejeros natos*

A) Cargos

Son consejeros natos quienes ostentan los siguientes cargos (y en tanto en cuanto los ostenten):

1) El Director de la Real Academia Española.
2) El Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
3) El Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.
4) El Presidente del Consejo Económico y Social.
5) El Fiscal General del Estado.
6) El Jefe del Estado Mayor de la Defensa.
7) El Presidente del Consejo General de la Abogacía.
8) El Presidente de la Comisión General de Codificación o el Presidente de su Sección Primera si aquel fuera Ministro del Gobierno [58].
9) El Abogado General del Estado-Director del Servicio Jurídico del Estado.
10) El Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
11) El Gobernador del Banco de España.

B) Funciones

Los Consejeros natos de ambas categorías asisten con voz y voto a las sesiones del Pleno. En sus sesiones pueden discutir los dictámenes, impugnarlos o defenderlos, proponiendo su modificación, aceptación o desestimación, que sean retirados o bien que queden sobre la mesa o que se amplíen sus antecedentes. En el caso de discrepar del parecer de la mayoría, pueden formular un voto particular.

Dos Consejeros natos, designados por el Pleno a propuesta del Presidente, forman parte de la Comisión de Estudios. Las designaciones se harán por un plazo de dos años, sin perjuicio de su posible renovación. Si al producirse el cese de cualquiera de ellos fuera miembro de la Comisión de Estudios, el Pleno, a propuesta del Presidente, designará a quien deba formar parte de ella iniciándose con esa designación el plazo de dos años. Los Consejeros natos que formen parte de la Comisión de Estudios tienen las mismas funciones que los Consejeros permanentes que integren dicha Comisión.

[58] En la práctica, puesto que el Presidente de la Comisión General de Codificación es el Ministro de Justicia, quien ostenta la condición de Consejero nato es el Presidente de su Sección Primera.

C) Retribución

Estos consejeros natos no perciben una retribución mensual, sino que devengan únicamente las dietas correspondientes por cada asistencia a las sesiones del Pleno.

3.2.3 Consejeros electivos

A) Nombramiento

Los Consejeros electivos son nombrados por Real Decreto entre quienes hayan desempeñado cualquiera de los siguientes cargos: Diputado o Senador de las Cortes Generales; Magistrado del Tribunal Constitucional; Juez o Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; Defensor del Pueblo; Presidente o Vocal del Consejo General del Poder Judicial; Ministro o Secretario de Estado; Presidente del Tribunal de Cuentas; Jefe del Estado Mayor de la Defensa; Presidente o miembro del Consejo Ejecutivo de Comunidad Autónoma; Embajador procedente de la carrera diplomática; Alcalde de capital de provincia, Presidente de Diputación Provincial, de Mancomunidad Interinsular, de Cabildo Insular o de Consejo Insular; Rector de Universidad.

El número de Consejeros electivos es de diez, dos de los cuales deberán haber desempeñado el cargo de Presidente del Consejo Ejecutivo de comunidad autónoma por un período mínimo de ocho años.

B) Mandato

Los consejeros electivos son nombrados por un período de cuatro años, pero pueden ser nuevamente designados sin ningún tipo de limitación [59]. En el caso de los Consejeros electivos que hayan sido designados por su condición de Presidente del Consejo Ejecutivo de comunidad autónoma, el mandato es de ocho años y pueden, igualmente, ser reelegidos.

C) Cese

Durante su mandato, solo pueden ser cesados por renuncia o por causa de delito doloso, incapacidad permanente o incumplimiento de su función, apreciada en Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, previa audiencia del interesado e informe favorable del Consejo de Estado en Pleno.

[59] En la práctica, es frecuente que los Consejeros electivos permanezcan en el Consejo de Estado durante varios mandatos.

D) Funciones

Los Consejeros electivos asisten con voz y voto a las sesiones del Pleno y en ellas tienen las mismas facultades que los consejeros natos.

Dos Consejeros electivos son designados por el Pleno a propuesta del Presidente para formar parte de la Comisión de Estudios y en ella tienen las mismas funciones que los consejeros natos que la integran.

E) Retribución

Estos Consejeros no perciben una retribución mensual, sino que devengan únicamente las dietas correspondientes por cada asistencia a las sesiones del Pleno.

3.3 **Secretario General**

A) Nombramiento

El Secretario General es nombrado por Real Decreto entre los Letrados Mayores, a propuesta de la Comisión Permanente aprobada por el Pleno [60].

Ni la LOCE ni el ROCE establecen un límite temporal al mandato del Secretario General.

B) Sustitución y cese

En caso de vacante, ausencia o enfermedad, desempeña las funciones de Secretario General, como Secretario General accidental, uno de los Letrados Mayores [61].

A falta de regulación expresa del cese del Secretario General, debe entenderse que el Gobierno puede cesarlo en cualquier momento mediante Real Decreto –siendo discutible si el Gobierno puede cesarlo libremente o si solo puede hacerlo a propuesta del Presidente del Consejo de Estado, oída la Comisión Permanente [62]–.

C) Funciones

El Secretario General es el Secretario del Pleno, de la Comisión Permanente y de la Comisión de Estudios –a cuyas reuniones asiste con voz, pero sin

[60] Desde 1887, el Secretario General procede del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado (antes denominado de Oficiales Letrados).

[61] Aunque, en principio, debería ser el Letrado Mayor correspondiente según el orden de prelación de las secciones, en la práctica, es quien determina el Presidente del Consejo de Estado.

[62] En la práctica, no obstante, lo que sucede es que la persona que ocupa la Secretaría general cesa al alcanzar la edad de jubilación –que, aunque con carácter general está fijada en 67 años, puede prorrogarse hasta los 70, que es lo que habitualmente sucede–.

voto–: es el Jefe directo del personal del Consejo (Cuerpo de Letrados y demás funcionarios adscritos al Consejo) y del régimen interior de los servicios y dependencias del Consejo, sin perjuicio de la superior autoridad del Presidente y de las atribuciones de la Comisión Permanente, de la Comisión de Estudios y de los Consejeros Presidentes de Sección.

Despacha con el Presidente con la periodicidad que este determina y de él, más que de ningún otro, dependen el buen funcionamiento del Consejo y la dignidad con que desempeña su función [63].

D) Estatuto

El Secretario General tiene las mismas incompatibilidades que los restantes miembros del Cuerpo de Letrados y su retribución es similar a la de los consejeros permanentes.

E) Letrado de Secretaría

El Secretario General está asistido en el ejercicio de sus funciones por un Letrado de Secretaría, que es nombrado entre los Letrados y que está a las inmediatas órdenes del Presidente y del Secretario General para desempañar las tareas que le encomienden.

3.4 **Letrados del Consejo de Estado** [64]

Los Letrados del Consejo de Estado se integran en dos categorías: Letrado Mayor y Letrado.

3.4.1 Letrados Mayores

A) Ascenso a Letrado Mayor

El ascenso de Letrado a Letrado Mayor tiene lugar únicamente entre Letrados y por riguroso orden de antigüedad en el Cuerpo.

---

[63] Pérez Hernández, A. 1965. *El Consejo de Estado,* Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. pp. 25 y 26.

[64] Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos, G. 2006. El Letrado del Consejo de Estado. In: Díez-Picazo, L. M. C. (ed.) *El oficio de jurista.* Siglo xxi de España. Martín Oviedo, J. M. A. 2015. *Los letrados del Consejo de Estado : origen, regulación histórica y relación continua de sus miembros; El secretario del Consejo de Estado : de la privanza a la gerencia,* Madrid, Consejo de Estado.

B) Adscripción y número

Cada Letrado Mayor está adscrito a una sección, adscripción que acuerda el Presidente, a propuesta del Secretario General, oído el parecer de la Comisión Permanente. En consecuencia, el número de Letrados Mayores es igual al número de secciones existentes en cada momento, actualmente nueve.

C) Funciones

En la Sección, aparte de las funciones propias de un secretario (cuidan de la distribución de los asuntos de la Sección, levantan acta de las sesiones de la sección, consignando las conclusiones acordadas en los dictámenes despachados y llevan el correspondiente libro de actas, etc.), su función principal es la de revisar los proyectos de dictamen elaborados por los Letrados, hacer las sugerencias, observaciones y recomendaciones que consideren pertinentes y garantizar la continuidad, coherencia y estabilidad de la doctrina contenida en los proyectos de dictamen. En este sentido, deben determinar qué dictámenes procedentes de la sección contienen doctrina legal y elevar al Secretario General en el mes de enero de cada año una memoria de la Sección en la que deje constancia de su actividad y de las observaciones y sugerencias que pudieran desprenderse de los proyectos de dictamen despachados.

De ordinario y con carácter general, los Letrados Mayores no elaboran proyectos de dictamen, salvo en determinados casos excepcionales: cuando el proyecto de dictamen presentado por el Letrado ponente hubiera sido rechazado por el Consejero-Presidente –en cuyo caso el Letrado Mayor seguirá las instrucciones del Consejero–; cuando lo acuerde el Consejero Presidente de la Sección correspondiente; o cuando lo acuerde la Comisión Permanente ante el volumen de consultas u otras razones concurrentes –para la sección a la que esté adscrito o para otra–.

En las reuniones de la Comisión Permanente y del Pleno, tienen derecho a usar la palabra en relación con los asuntos procedentes de su Sección para defender los argumentos contenidos en el proyecto de dictamen o para aportar las explicaciones complementarias que consideren pertinentes y, cuando proceda, dar cuenta oralmente y por escrito de las diferencias de criterio entre la resolución adoptada por la autoridad consultante y el dictamen aprobado por el Consejo.

En el marco de la Comisión de Estudios, los Letrados Mayores pueden ser encargados de prestar asistencia a dicha Comisión y a uno o varios de los grupos de trabajo que se constituyan, previo acuerdo del Presidente, a propues-

ta del Secretario General, oído el parecer de la Comisión de Estudios. El Mayor que asista a la Comisión de Estudios debe elevar anualmente al Secretario General una memoria sobre su actividad y sobre las observaciones y sugerencias que pudieran desprenderse de los trabajos realizados. En los grupos de trabajo, los Mayores desempeñan las funciones que, a los fines de preparación y coordinación de las ponencias, les encomiende el Presidente del grupo.

Además, pueden desempeñar los cometidos extraordinarios que le confiera el Pleno, la Comisión Permanente o el Presidente del Consejo [65].

3.4.2 Letrados

A) Ingreso por oposición

El ingreso en el Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado solo tiene lugar mediante oposición, a la cual solo se puede concurrir si se reúnen los siguientes requisitos: 1) tener nacionalidad española; 2) ser mayor de edad; 3) ser licenciado universitario en Derecho [66] y 4) tener capacidad legal y física.

La oposición consta de cinco ejercicios [67].

El primero consiste en exponer verbalmente, en el plazo máximo de hora y media, doce temas, uno de cada materia, sacados al azar de un programa de un máximo de quinientos temas de las siguientes materias: derecho constitucional; derecho administrativo: parte general; derecho administrativo: organización y servicios; derecho financiero; derecho del trabajo y de la seguridad social; derecho europeo; derecho civil: parte general, personas, familia y sucesiones; derecho civil: patrimonial, notarial e inmobiliario; derecho mercantil; derecho internacional público y privado; derecho penal; derecho procesal.

El cuestionario del primer ejercicio, que es un listado de temas, al que se llama «temario» o «programa», es redactado por una ponencia especial y aprobado por la Comisión Permanente [68] y se incluye en la resolución de la Presi-

[65] Esta posibilidad suele ser escasamente utilizada, salvo para integrar a los Letrados Mayores en ponencias especiales, a las que más adelante se alude.

[66] Debe entenderse que lo que se exige, en lugar de la licenciatura en Derecho, es el grado en Derecho.

[67] La oposición al Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado ha sido descrita en Amérigo Alonso, J. 2014. Letrados del Consejo de Estado: Al servicio de la función consultiva. *Opositar: reto y oportunidad.* 1.ª ed. Las Rozas, Madrid: La Ley.

[68] En la práctica, el listado de temas varía muy poco entre una convocatoria y la siguiente, limitándose con carácter general la ponencia especial a introducir en el temario las modificaciones imprescindibles para adaptarlo a las novedades normativas más significativas que se hayan producido desde la anterior convocatoria.

dencia del Consejo de Estado que convoca las oposiciones [69]. El número de temas incluido en el programa ha ido aumentando con el paso del tiempo, alcanzando en el caso de la Resolución de 3 de marzo de 2022, de la Presidencia del Consejo de Estado, por la que se convoca oposición para la provisión de plazas del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado (que es la de la última convocatoria) el número de 466.

El segundo ejercicio consiste en desarrollar por escrito en tiempo que no exceda de seis horas, sin consulta de texto alguno, un mismo tema sacado a la suerte de los comprendidos en un programa que no puede exceder de cien temas, y que se refiera a cualquiera de las seis materias siguientes: historia del derecho; sistemas de derecho comparado; historia política de España desde el siglo XV; historia de las relaciones internacionales a partir de la Edad Moderna; filosofía del derecho y del Estado; historia del pensamiento y de las instituciones económicas. Después de escrito, el ejercicio se lee ante el Tribunal en la fecha en la que el aspirante sea convocado al efecto.

El cuestionario del segundo ejercicio también es un listado de temas redactado por una ponencia especial y aprobado por la Comisión Permanente [70]. El número de temas incluido en el cuestionario del segundo ejercicio también ha ido aumentando con el paso del tiempo, alcanzando en 2022 el número de 57. Este ejercicio tiene por objeto examinar que el aspirante cuenta, además de con la formación jurídica que requiere el primer ejercicio, con una sólida formación humanística [71].

El tercer ejercicio consiste en disertar oralmente, durante un plazo mínimo de media hora y máximo de una hora [72], sobre un tema sacado a la suerte entre los cincuenta que el Tribunal seleccione del cuestionario de temas del primer ejercicio y que publicará cuando este dé comienzo [73].

El cuarto ejercicio consiste en el despacho de un expediente sometido al Consejo, en el plazo máximo de doce horas, durante las cuales los opositores permanecen incomunicados, pudiendo consultar únicamente los textos legislativos que el Tribunal pondrá a su disposición. De los proyectos de dictamen, una vez examinados por el Tribunal, se da lectura pública y cada

---

[69] Histórico de Oposiciones y Concursos - Consejo de Estado - Reino de España.

[70] En realidad, el listado de temas varía muy poco entre una convocatoria y la siguiente, limitándose la ponencia especial a introducir en el temario mínimas actualizaciones.

[71] Amérigo Alonso, J. 2014. Letrados del Consejo de Estado: Al servicio de la función consultiva. *Opositar: reto y oportunidad.* 1.ª ed. Las Rozas, Madrid: La Ley. p. 309.

[72] Lo recomendable para superar el ejercicio es acercarse, lo máximo posible, a la hora de exposición.

[73] En la práctica, el listado de temas del tercer ejercicio se publica el día que se constituye el Tribunal.

Se dice que este tercer ejercicio es «el más difícil de nuestras oposiciones», tal y como señaló D. Fausto Vicente Gella en el discurso pronunciado con ocasión del almuerzo ofrecido por la promoción de Letrados del Consejo de Estado del año 1936 a sus compañeros de Cuerpo el 7 de julio de 1976 en Madrid.

uno de los opositores contesta a las observaciones que les dirijan los miembros del Tribunal [74].

El quinto ejercicio consiste en leer y traducir al castellano fragmentos de literatura jurídica seleccionados por el tribunal. El opositor debe elegir dos idiomas entre inglés, francés y alemán y, adicionalmente, puede pedir examen de cualquier otro idioma como mérito.

Todos los ejercicios tienen carácter eliminatorio [75] y, en cada convocatoria, se suelen realizar todos ellos en un período máximo de dos meses.

El Tribunal encargado de evaluar las oposiciones es designado por la Comisión Permanente y está compuesto por el Presidente del Consejo de Estado o el Consejero Permanente en quien delegue –que lo preside–; dos Consejeros de Estado; un Catedrático de Universidad de disciplina jurídica; el Secretario General; un Letrado Mayor y un Letrado, que actúa de Secretario del Tribunal.

Cuando termina la oposición, el Tribunal publica la relación de aprobados, que en ningún caso puede rebasar el número de plazas convocadas. Las propuestas del Tribunal serán unipersonales para cada plaza, a favor de quien obtenga para ellas el mayor número de votos. El Presidente del Consejo de Estado expide el nombramiento, que se publica, por conducto de la Presidencia del Gobierno, en el «Boletín Oficial del Estado».

B) Adscripción

Los Letrados normalmente están adscritos a una sección, aunque, por razón del volumen de asuntos de una determinada sección, pueden estar adscritos a varias secciones simultáneamente [76] [77]. Además, al mismo tiempo en que están adscritos a una sección, algunos letrados –en general, entre dos y cuatro– prestan asistencia a la Comisión de Estudios.

La adscripción y la prestación de asistencia las acuerda el Presidente, a propuesta del Secretario General, oído el parecer de la Comisión Permanente y, en su caso, de la Comisión de Estudios.

---

[74] A modo de curiosidad, cabe destacar que, durante la realización del ejercicio, llegada la hora de la comida, los aspirantes almuerzan con los miembros del Tribunal.

[75] La decisión de si el opositor ha aprobado, o no, cada ejercicio puede ser adoptada por mayoría o por unanimidad de los miembros del Tribunal.

[76] La adscripción a varias secciones se suele producir en dos casos: por un lado, para asuntos concretos cuando un Letrado no adscrito a la Sección en la que ha entrado el asunto tenga una especial formación en la materia; por otro, cuando de forma transitoria aumente de forma considerable el volumen de trabajo de una sección y coincida con una disminución del trabajo en aquella en la que estuviera adscrito el Letrado.

[77] Durante la vida del Letrado resulta frecuente que haya estado adscrito, sucesivamente, a distintas secciones.

C) Funciones

En las secciones, los Letrados estudian, preparan y redactan los proyectos de dictamen sobre los asuntos que les sean asignados; informan sobre los asuntos confiados a su estudio y la ponencia redactada [78] e intervienen, con la venia del Consejero-Presidente, cuantas veces lo estimen oportuno o cuando sean requeridos para ello.

En la Comisión Permanente y en el Pleno, tienen derecho a usar la palabra en relación con los proyectos de dictamen de los que sean ponentes – normalmente después de que haya intervenido el Consejero y el Letrado Mayor de la Sección ponente, y siempre y cuando el Presidente le conceda la venia– para defender los argumentos contenidos en ellos o para aportar las explicaciones complementarias que considere pertinentes.

En la Comisión de Estudios, prestan la asistencia que requieran la Comisión de Estudios y los grupos de trabajo que se hayan constituido, y, en particular, elaboran los proyectos de estudios o de informes que les sean encomendados, individual o colectivamente.

En fin, los Letrados, individualmente, pueden ser designados por el Presidente del Consejo de Estado, a petición del Gobierno, para el desempeño de cometidos especiales y participación en comisiones de estudio sobre cuestiones de singular relevancia o interés público [79]. La designación está condicionada a que las funciones exteriores no impliquen una reducción de las actividades de los designados en el seno del Consejo. En todo caso, el número de Letrados en comisión no puede exceder de la décima parte de los que formen la plantilla y su actuación no es imputable al Consejo.

3.4.3 Otras cuestiones de interés

A) Vivero de hombres ilustres

El Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado –antes llamado de Oficiales-Letrados– ha sido, desde su creación a finales del siglo XIX, un vivero de hombres ilustres que han ocupado algunos de los más distinguidos puestos en

[78] Tradicionalmente se daba lectura de la ponencia redactada. Sin embargo, desde principios del presente siglo, ya no se procede así sino que se envían los proyectos de dictamen a todos los miembros de la Sección con la antelación suficiente para que todos puedan leerlos (normalmente, antes del almuerzo del día anterior a la reunión), de manera que en la reunión el Letrado ponente da cuenta, de forma resumida, del asunto en cuestión y los demás miembros de la Sección toman la palabra para plantear las dudas que le ha suscitado la lectura del proyecto de dictamen o para exponer sus sugerencias.

[79] Recientemente, solo se ha utilizado en una ocasión.

la vida española, a pesar del exiguo número de personas que a él han pertenecido [80]. En el plano político, por ejemplo, el Cuerpo incluye un Jefe del Estado, dos jefes de Gobierno, uno que recibió encargo de formar gobierno, cuatro Presidentes del Congreso o Senado y cuarenta y dos ministros [81]. En el plano universitario, cuenta con algunos de los más insignes catedráticos de derecho público de la segunda mitad del siglo xx [82].

B) Espíritu de cuerpo y orgullo de pertenencia

El Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado es considerado como uno de los cuerpos más prestigioso de la Administración española, si no el de mayor prestigio, y sus miembros, por muy altas responsabilidades que hayan asumido tanto en el sector público como en el sector privado, siempre han considerado y consideran que la pertenencia a este Cuerpo es el mayor de sus logros profesionales y el culmen de su carrera [83].

3.5 **Datos**

A 1 de septiembre de 2025, el Consejo de Estado cuenta con una Presidenta, nueve Consejeros permanentes, once consejeros natos y diez electivos. El número de Letrados en activo es de 32: el Secretario General, nueve Letrados Mayores –tantos como secciones tiene el Consejo– y veintidós Letrados.

En total, el Cuerpo de Letrados, contando los activos y los que están en excedencia voluntaria, excluyendo los jubilados, está compuesto por treinta y siete miembros.

4. ORGANIZACIÓN

El Consejo de Estado actúa en Secciones, Ponencias especiales, Comisión Permanente, Comisión de Estudios y Pleno. Es, por tanto, un órgano com-

[80] Desde 1872, fecha en la que puede situarse el origen con perfiles propios del Cuerpo, hasta la actualidad, este número alcanza 152.

[81] Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos, G. 2006. El Letrado del Consejo de Estado. *In:* Díez-Picazo, L. M. C. (ed.) *El oficio de jurista.* Siglo xxi de España.

[82] Entre ellos, pueden citarse: Jaime Guasp Delgado, Manual Alonso Olea, Eduardo García de Enterría y Martínez-Carande, José Luis Villar Palasí y Luis Díez del Corral y Pedruzo.

[83] Discurso pronunciado por Fausto Vicente Gella, Letrado, con ocasión del almuerzo ofrecido por la promoción de Letrados del Consejo de Estado del año 1936 a sus compañeros de Cuerpo, el 7 de julio de 1976 en Madrid. Inédito.

plejo, que está constituido por órganos internos (Secciones y Ponencias especiales) y externos (el resto), que se caracterizan todos ellos por su colegialidad.

4.1 **Secciones**

A) Composición y número de secciones

Cada sección está integrada por un Consejero permanente –que la preside–, un Letrado Mayor y los Letrados que sean necesarios, en atención a la importancia y el número de las consultas [84].

Las Secciones son, como mínimo, ocho, pudiendo ampliarse dicho número por Real Decreto, a propuesta de la Comisión Permanente del propio Consejo de Estado, cuando el volumen de las consultas lo exigiere. Actualmente, son nueve, después de que en 2020 se creara la Sección novena [85].

B) Competencia y distribución de asuntos

Las Secciones preparan el despacho de los asuntos de los que haya de conocer la Comisión Permanente y ante ella son ponentes de los asuntos que les hayan sido asignados.

El Presidente, a propuesta de la Comisión Permanente, fija la distribución de asuntos entre las Secciones, en función del departamento ministerial del que procedan o de la naturaleza del asunto [86].

---

[84] En general, hay 2 Letrados por sección. En enero de 2025, había dos letrados en las secciones primera, tercera, cuarta, sexta, séptima, octava y novena; en la sección segunda, cuatro; y en la sección quinta, seis (dos de ellos adscritos simultáneamente a la Sección sexta).

[85] Mediante Real Decreto 934/2020, de 27 de octubre, por el que se crea la Sección Novena del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

[86] A 1 de septiembre de 2025, la distribución era la siguiente:

Sección 1.ª: Despacha los asuntos procedentes de la Presidencia del Gobierno, del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (salvo los procedentes de la Secretaría de Estado de Justicia), del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática y de la Secretaría de Estado de Función Pública dependiente del Ministerio Transformación Digital y de la Función Pública, así como los asuntos relativos a conflictos en defensa de la autonomía local. Asimismo, despacha las consultas que no correspondan a ninguna Sección determinada serán despachadas por la Sección Primera.

Sección 2.ª: Despacha los asuntos procedentes de la Secretaría de Estado de Justicia, dependiente del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, del Ministerio de Trabajo y Economía Social y del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Sección 3.ª: Despacha los asuntos procedentes del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y del Ministerio del Interior.

Sección 4.ª: Despacha los asuntos procedentes del Ministerio de Defensa, del Ministerio de Industria y Turismo y del Ministerio de Transformación Digital y de la Función Pública, salvo los relativos a la

Cuando un proyecto de disposición general afecte a la competencia material de dos o más secciones, y salvo que la consulta fuera urgente, sin perjuicio del dictamen que debe elaborar la Sección correspondiente según la orden de remisión, la Comisión Permanente podrá adscribir un Letrado de las otras Secciones para que participe en la elaboración del dictamen [87], salvo que se acuerde la constitución de una Ponencia especial [88].

Las secciones tienen competencia para turnar entre los Letrados que de ellas formen parte los expedientes ingresados [89]; pedir, por conducto del Presidente del Consejo, que se completen con los antecedentes, informes y pruebas que estimen necesarios; invitar a informar ante ellas, por escrito o de palabra, a los Organismos o personas que tengan notoria competencia técnica en las cuestiones de que se trate; discutir y aprobar los proyectos de dictamen; proponer mociones; redactar la Memoria anual de sus actividades y llevar a cabo los estudios que les encomienden el Presidente, la Comisión Permanente o el Pleno.

4.2 **Comisión Permanente**

A) Composición

La Comisión Permanente está integrada por el Presidente, los Consejeros permanentes y el Secretario General.

Secretaria de Estado de Función Pública, así como todos los asuntos relativos a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Sección 5.ª: Despacha los asuntos procedentes del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, así como las consultas procedentes del Banco de España.

Sección 6.ª: Despacha los asuntos procedentes del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

Sección 7.ª: Despacha los asuntos procedentes del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

Sección 8.ª: Despacha los asuntos procedentes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, así como los relativos a la Dirección General de los Derechos de los Animales del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

Sección 9.ª Despacha los asuntos procedentes del Ministerio de Sanidad, Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, salvo los relativos a la Dirección General de los Derechos de los Animales, del Ministerio de Igualdad y del Ministerio de Juventud e Infancia.

En fin, las consultas procedentes de las comunidades autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla se despachan por la Sección Primera si se refieren a expedientes de entidades locales (Diputaciones y Ayuntamientos); en caso contrario, se despachan por la Sección que, por analogía, corresponda por razón de la materia o de la Consejería de que procedan.

[87] En la práctica, no es frecuente.

[88] En la práctica, es la solución por la que se opta.

[89] Tradicionalmente el turno ha sido automático, por riguroso orden de entrada, velando por el reparto el Letrado Mayor de la sección correspondiente.

A sus sesiones pueden asistir todos los Letrados Mayores y Letrados, independientemente de que sean o no ponentes de los asuntos incluidos en el orden del día.

B) Competencia

La Comisión Permanente aprueba los dictámenes sobre los siguientes asuntos:

1) Necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado en los tratados o convenios internacionales.

2) Proyectos de disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo.

3) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.

4) Anteproyectos de Ley Orgánica de transferencias o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas.

5) Control del ejercicio de funciones delegadas por el Estado a las Comunidades Autónomas.

6) Impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso.

7) Conflictos de atribuciones entre los distintos Departamentos ministeriales.

8) Recursos administrativos de súplica o alzada que deban conocer en virtud de disposición expresa de una Ley el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno o la Presidencia del Gobierno.

9) Recursos administrativos de revisión.

10) Revisión de oficio de disposiciones administrativas y de actos administrativos, en los supuestos previstos por las leyes.

11) Nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista y, en todo caso, en los supuestos previstos en la legislación de contratos del Estado.

12) Nulidad, interpretación, modificación y extinción de concesiones administrativas, cualquiera que sea su objeto, cuando se formule oposición por parte del concesionario y, en todo caso, cuando así lo dispongan las normas aplicables.

13) Reclamaciones que, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, se formulen a la Administración General del Estado en los supuestos establecidos por las leyes.

14) Concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito.

15) Concesión y rehabilitación de honores y privilegios cuando así se establezca por disposición legal.

16) Asuntos relativos a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo de Estado.

17) Concesión de monopolios y servicios públicos monopolizados.

18) Todo asunto en que por precepto expreso de una Ley haya de consultarse al Consejo de Estado en Comisión Permanente.

19) Todo asunto en que por precepto de una Ley haya de consultarse al Consejo de Estado y no se diga expresamente que debe ser al Consejo en Pleno.

La Comisión Permanente es, asimismo, competente para dictaminar sobre aquellos asuntos en los que, aun siendo competencia del Pleno, el plazo fijado para emitir el dictamen es inferior a 10 días.

Y, además, puede ser consultada en cualquier asunto en que, sin ser preceptiva la consulta, el Presidente del Gobierno o cualquier Ministro lo estime conveniente. Y puede elevar al Gobierno las propuestas que juzgue oportunas acerca de cualquier asunto que la práctica y la experiencia de sus funciones le sugieran.

Por lo que se refiere a las comunidades autónomas, la consulta es preceptiva para las aquellas comunidades autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por la LOCE para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes. Además, con carácter potestativo, las comunidades autónomas pueden, por conducto de sus Presidentes, solicitar dictamen de la Comisión Permanente en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente.

4.3 **Pleno**

A) Composición

El Pleno está integrado por el Presidente, los Consejeros permanentes, los Consejeros natos, los Consejeros electivos y el Secretario General.

A sus sesiones deben asistir todos los Mayores y Letrados y pueden asistir el Presidente y los demás miembros del Gobierno [90].

[90] La asistencia del Presidente y de los miembros del Gobierno a la reunión del Pleno es excepcional y, en todo caso, solo se produce con ocasión de sesiones ceremoniales, como son las de toma de posesión del Presidente del Consejo de Estado o de los Consejeros de Estado.

B) Competencia

El Pleno debe aprobar los dictámenes sobre los siguientes asuntos:

1. Anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado.
2. Anteproyectos de ley que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo.
3. Proyectos de Decretos legislativos.
4. Dudas y discrepancias que surjan en la interpretación o cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que España sea parte.
5. Problemas jurídicos que suscite la interpretación o cumplimiento de los actos y resoluciones emanadas de Organizaciones internacionales o supranacionales.
6. Reclamaciones que se formalicen como consecuencia del ejercicio de la protección diplomática y las cuestiones de Estado que revistan el carácter de controversia jurídica internacional.
7. 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.
8. Transacciones judiciales y extrajudiciales sobre los derechos de la Hacienda Pública y sometimiento o arbitraje de las contiendas que se susciten respecto de los mismos.
9. Separación de Consejeros permanentes.
10. Asuntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial trascendencia o repercusión.
11. Todo asunto en que, por precepto expreso de una Ley, haya de consultarse al Consejo de Estado en Pleno.
12. Los asuntos sobre los que las Comunidades Autónomas soliciten el dictamen del Pleno por la especial competencia o experiencia del mismo.

Adicionalmente, con carácter potestativo, el Pleno puede ser consultado o bien sobre cualquier asunto en que, sin ser preceptiva la consulta, el Presidente del Gobierno o cualquier Ministro lo estime conveniente, o bien sobre asuntos en los que, a pesar de estar atribuida la competencia a la Comisión Permanente o a la Comisión de Estudios, así lo solicite el Presidente del Gobierno o lo acuerde el Presidente del Consejo.

En fin, el Pleno debe elevar cada año al Gobierno la Memoria anual del Consejo de Estado y puede elevar al Gobierno las propuestas que juzgue opor-

tunas acerca de cualquier asunto que la práctica y experiencia de sus funciones le sugieran [91].

Por lo que se refiere a las comunidades autónomas, la consulta es preceptiva para las aquellas comunidades autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por la LOCE para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes. Además, con carácter potestativo, las comunidades autónomas pueden, por conducto de sus Presidentes, solicitar dictamen del Pleno en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente.

4.4 **Comisión de Estudios**

A) Composición

La Comisión de Estudios está integrada por el Presidente, dos Consejeros permanentes, dos Consejeros natos, dos Consejeros electivos y el Secretario General. Adicionalmente, pueden ser designados otros Consejeros para la realización de tareas concretas. Los Consejeros que forman parte de esta Comisión son designados por el Pleno, a propuesta del Presidente, por un plazo de dos años, renovable [92].

La Comisión está asistida por, al menos, un Letrado Mayor y por los Letrados que se consideren necesarios en función de las tareas encomendadas y, adicionalmente, si fuera necesario, puede recabarse la asistencia de funcionarios de otros cuerpos de la Administración.

B) Competencia

A la Comisión de Estudios le corresponde:

1. Ordenar, dirigir y supervisar la realización de los estudios, informes o memorias encargados por el Gobierno y, una vez conclusos, emitir juicio acerca de su suficiencia y adecuación al encargo recibido.
2. Realizar los estudios, informes o memorias que el propio Consejo juzgue oportuno para el mejor desempeño de sus funciones. En este caso, es el Presidente del Consejo de Estado, oída la Comisión de Estudios, quien dispone la realización de dichos estudios, informes o memorias.

---

[91] A estos efectos, cuando el Pleno o la Comisión Permanente así lo estimaren, el Presidente constituirá una Ponencia especial encargada del estudio y de la preparación de la propuesta correspondiente (artículo 143.2 del ROCE). En la práctica, el número de mociones que el Pleno eleva al Gobierno son muy escasas.

[92] El ROCE no establece límite a la renovación.

3. Elaborar las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno encomiende al Consejo de Estado. Estas propuestas deben ser sometidas al Pleno, que debe aprobarlas por mayoría simple.

4.5 **Ponencias especiales**

A) Composición

Las ponencias especiales están integradas por el Presidente –o por el Consejero que haya designado para presidirla en su lugar–, y los Consejeros, Letrados Mayores y Letrados que se estimen necesarios.

B) Tipos

Las ponencias especiales pueden ser permanentes o singulares, para el despacho de un asunto concreto.

C) Constitución

Actualmente, las únicas ponencias especiales permanentes que existen son las que el ROCE prevé que necesariamente deben existir: de Doctrina Legal; de Biblioteca; de Memoria; y de Presupuestos y Gestión Económica.

El Presidente, oída la Comisión Permanente, puede constituir ponencias especiales cuando lo prevea el reglamento orgánico y cuando, a su juicio, así lo requiera la índole de las consultas. En todo caso, está previsto que puedan constituirse ponencias especiales singulares para los siguientes asuntos: 1) elaboración del programa de las oposiciones al Cuerpo de Letrados; 2) examen de las consultas relativas a los asuntos personales de los Consejeros y el Presidente; 3) estudio y preparación de los asuntos para su despacho cuando el proyecto de dictamen de la Sección o de la Comisión Permanente hubiera sido desechado; 4) anteproyectos de disposiciones generales en que hayan informado los servicios de más de un Ministerio y, por ello, sean competencia de dos o más Secciones, independientemente de la autoridad consultante que firme la orden de remisión; 5) estudio y preparación de las Mociones que haya acordado remitir al Gobierno o Comunidad Autónoma, el Pleno o la Comisión Permanente.

5. FUNCIONAMIENTO

El funcionamiento del Consejo de Estado puede ser explicado tomando como referencia el recorrido que siguen los asuntos en el seno de la institu-

ción desde que es registrada la consulta hasta que se aprueba el dictamen –forma habitual de manifestación del Consejo de Estado–, o el estudio o informe solicitado [93].

En todo caso, el funcionamiento se caracteriza por la sobriedad del protocolo y del lenguaje, el respeto de las formas y el estudio previo de los asuntos [94]. Todos los asistentes a las reuniones de los órganos del Consejo de Estado están obligados a guardar secreto sobre las propuestas y acuerdos adoptados en las reuniones de estos órganos mientras los asuntos no estén resueltos y, en todo tiempo, sobre las deliberaciones habidas, así como sobre los pareceres y los votos emitidos por el Presidente, los Consejeros y los Letrados.

5.1 **Funcionamiento para la aprobación de dictámenes**

Los proyectos de dictámenes son preparados y redactados por los Letrados ponentes, se debaten y aprueban en Sección; posteriormente, en Comisión Permanente; y, si el asunto es de su competencia, en el Pleno.

A) Recepción de la consulta y el expediente, asignación del asunto y preparación del proyecto de dictamen

Una vez recibidos la consulta y el expediente en el registro del Consejo de Estado, se da traslado del mismo a la sección competente por razón de la procedencia del asunto, que es a la que corresponde preparar su despacho.

En la Sección, los expedientes ingresados son distribuidos por el Letrado Mayor entre los Letrados a ella adscritos por riguroso orden de antigüedad y por turno estricto de ingreso de expedientes en el registro de la sección [95].

El Letrado ponente, aquel a quien se le ha asignado el asunto, tiene encomendados el estudio del expediente remitido por la autoridad consultante y, a partir de dicho estudio, la preparación y redacción del proyecto de dictamen de forma totalmente autónoma, sin sujeción a ningún tipo de instrucción, ni por parte del Consejero ni del Letrado Mayor. Esta primera fase conlleva un traba-

[93] Así lo hacen Pérez Hernández, A. 1965. *El Consejo de Estado,* Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.; y Amérigo Alonso, J. 2014. Letrados del Consejo de Estado: Al servicio de la función consultiva. *Opositar: reto y oportunidad.* 1.ª ed. Las Rozas, Madrid: La Ley.

[94] Rodríguez-Zapata Pérez, J. 2018. *Teoría y práctica del Derecho Constitucional,* Madrid, Tecnos. p. 647.

[95] En la práctica, al ser una tarea mecánica, en algunas secciones lo hace directamente la secretaría de la Sección. En algunas las secciones hay dos turnos de reparto: uno, de proyectos normativos –y, en algunos casos, un turno diferenciado de asuntos urgentes y de asuntos ordinarios–; otro, del resto de asuntos.

jo eminentemente solitario [96], en el que el Letrado debe examinar todas las cuestiones relevantes que suscita el asunto, fijar criterio sobre las mismas y reflejarlo en el proyecto de dictamen.

Aunque los Mayores y los Letrados no tienen despacho con el público, el Presidente puede conceder, de oficio o previa solicitud, audiencia a los interesados en relación con aquellos asuntos que se encuentren en el Consejo de Estado, antes de ser dictaminados. La audiencia se concederá, en todo caso, cuando en la consulta esté directamente interesada, y así lo manifieste, una comunidad autónoma. La resolución del Presidente que conceda la audiencia fija, en todo caso, el plazo de la misma y acuerda la puesta a disposición del expediente a los interesados. Asimismo, directamente o a través de la autoridad consultante, pueden ser invitados a informar ante el Consejo, por escrito o de palabra, los organismos o personas que tuvieran notoria competencia técnica en las cuestiones relacionadas con los asuntos sometidos a consulta [97].

El letrado ponente, una vez redactado el proyecto de dictamen, lo remite a cada uno de los miembros de la sección con la antelación suficiente para que todos ellos puedan estudiarlo antes de la reunión de la sección [98], que, con carácter general, tiene lugar una vez a la semana y en día fijo. A partir de este momento, el elemento colectivo prima sobre el individual, que caracteriza esta primera fase.

B) Sección

La reunión comienza por el examen y, en su caso, aprobación del acta de la última reunión de la sección, dando cuenta luego el Letrado Mayor de cualquier comunicación o disposición que se hubiera remitido a la Sección o que afectara a ésta, y de la situación de los asuntos pendientes. Luego, los letrados ponentes, por orden de antigüedad en el escalafón, dan cuenta de los proyectos de dictamen escritos preparados para el despacho por el orden de antigüedad de los Letrados ponentes, salvo casos de urgencia [99], pudiendo cualquiera de los asistentes formular, sin limitación de turnos, las observaciones o sugeren-

[96] Actualmente, los Letrados no cuentan con más ayuda que la prestada a nivel puramente administrativo por las dos personas que integran la secretaría de la Sección, quienes, salvo contadas excepciones, carecen de formación jurídica.

[97] Rara vez se usa.

[98] A mi juicio, este es una de las claves del buen funcionamiento del Consejo de Estado español.

[99] A principios del presente siglo todavía los ponentes leían íntegramente, como era tradicional, los proyectos de dictamen. Actualmente, los ponentes ya no leen el proyecto de dictamen sino que lo remiten a los miembros de la sección con la antelación suficiente para que lo puedan leer, de manera que en la reunión de la sección solo se debaten las cuestiones que dichos miembros suscitan durante la reunión de la sección.

cias que estime pertinentes al ponente, que puede contestar cuantas veces sea preciso. Una vez debatido el proyecto de dictamen, corresponde al Consejero –no a la sección, que no es en este sentido un órgano colegiado, aunque en ocasiones se pueda someter el proyecto de dictamen a una votación informal o se pueda consultar el criterio de todos los miembros– resolver si lo aprueba –con enmiendas o sin ellas y cuáles–, lo desecha, lo deja para volver a examinarlo en otra reunión de la sección, o lo retira para un estudio ulterior. Si lo desecha, el Consejero puede encargar la redacción de un nuevo proyecto de dictamen al Letrado Mayor o redactarlo por sí mismo, siempre y cuando el letrado ponente decida, en ejercicio del denominado «derecho de resistencia» que tiene reconocido, no redactar un nuevo proyecto de dictamen. El Letrado Mayor levanta de la sesión.

Salvo en casos de urgencia extraordinaria poco frecuentes, los proyectos de dictamen aprobados por cada sección son entregados a la Secretaría General con una semana de antelación a la reunión de la Comisión Permanente que debe examinarlos [100], para que la Secretaría General pueda repartirlos entre los miembros de la Comisión Permanente, los Letrados Mayores y Letrados con antelación suficiente para que puedan ser estudiados por cada uno de ellos [101]. En el caso de los proyectos de dictamen sobre proyectos de disposiciones generales, se acompañan del texto íntegro del proyecto normativo al que se refieran.

C) Comisión Permanente

La Comisión Permanente se reúne semanalmente, previa convocatoria del Presidente, ya para entender de los asuntos de su competencia, ya para preparar el despacho de los que correspondan al Pleno [102]. Junto a la convocatoria de la reunión se incluye dos órdenes del día, el orden del día A y el orden del día B. Los asuntos incluidos en el orden del día A son examinados uno por uno y por su orden durante la reunión de la Comisión Permanente. Los asuntos incluidos en el orden del día B, por tratarse de asuntos que no revisten complejidad jurídica o que son similares a otros ya examinados anteriormente por la Comisión Permanente, se aprueban al comienzo de la reunión de la Comisión, salvo que uno o varios de los consejeros solicite que cualquiera de los asuntos

[100] En general, se reúnen una vez por semana, algunas el mismo día de la reunión de la Comisión Permanente y otras un día diferente. Las reuniones suelen durar entre una y dos horas.

[101] Con carácter general, salvo supuestos de excepcional urgencia, los proyectos de dictamen se reparten a lo largo de la mañana del viernes anterior a la reunión de la Comisión Permanente, que tiene lugar los jueves. Es decir, con prácticamente una semana de antelación.

[102] En general, se reúne todos los jueves del año, de 10 a 13:30 horas, salvo durante el mes de agosto, la última semana de diciembre y la primera de enero, y la Semana Santa.

incluidos en el orden del día B sea examinado individualmente por la Comisión Permanente, en cuyo caso, el asunto en cuestión será incluido en el orden del día A de la siguiente reunión de la Comisión Permanente [103].

Las reuniones de la Comisión Permanente tienen lugar en el salón de plenos del Consejo de Estado, son a puerta cerrada y para que se celebren válidamente es necesaria la presencia del Presidente –o de quien haga sus veces–, la de la mitad, al menos, de los Consejeros que la conforman y la del Secretario General o quien lo sustituya.

La reunión comienza con la lectura del acta y de las comunicaciones por parte del Secretario General y, a continuación, le sigue el despacho de los asuntos por secciones según el orden día establecido en la convocatoria de la reunión, salvo que haya asuntos que sean urgentes o hayan sido urgidos por la autoridad consultante, en cuyo caso se despacharán en primer lugar y, a continuación, se seguirá el orden del día.

La ponencia de los asuntos ante la Comisión Permanente corresponde a las secciones. Cuando se pida la palabra por algún Consejero, se abre el debate sobre el asunto, que siempre gira en torno al proyecto de dictamen incluido en el orden del día y repartido con antelación. En el caso de que hayan sido varios los que hayan solicitado la palabra, las intervenciones se sucederán por el orden en que se haya solicitado la palabra. Ningún Consejero podrá hablar en pro o en contra de un proyecto de dictamen más de una vez, a menos que expresamente lo autorice el Presidente, con excepción del Consejero ponente, que podrá usar de la palabra cuantas veces lo requiera para contestar a las objeciones manifestadas o esclarecer los hechos alegados [104]. El Secretario General puede intervenir cuantas veces sea preciso para rectificar errores de hecho o aportar citas legales, así como para recordar los preceptos reglamentarios que sean de aplicación [105]. El Mayor o el Letrado ponente –o ambos–, bien por propia iniciativa o a requerimiento del Presidente o de cualquier Consejero, y siempre y cuando le conceda la palabra el Presidente, pueden hacer aclaraciones o dar explicaciones sobre el asunto consultado [106].

---

[103] La elaboración de dos órdenes del día, A y B, permite a la Comisión Permanente dedicar más tiempo a los asuntos que requieren una mayor atención o que revisten una mayor importancia. Ahora bien, ello no conlleva que todos los asuntos incluidos en el orden del día A susciten debate en la Comisión Permanente, no siendo infrecuente que cuando llega el momento de que la Comisión Permanente examine un determinado proyecto de dictamen no se produzca ninguna intervención por parte de los consejeros y, en consecuencia, el proyecto de dictamen se apruebe sin modificación alguna.

[104] En la práctica, no obstante, los consejeros intervienen cuantas veces solicitan la palabra.

[105] En la práctica, las intervenciones del Secretario General son escasas y por lo general se limitan a puntualizar aspectos procedimentales.

[106] Esto permite a los Letrados, desde el mismo momento del ingreso en el Cuerpo de Letrados, no solo asistir a un debate de altísimo nivel entre personalidades reconocidas, sino participar en él.

Terminada la deliberación, acordado lo que proceda respecto de las enmiendas y antes de que el asunto se someta a votación y la Comisión Permanente se pronuncie sobre el proyecto de dictamen en cuestión, la votación puede no tener lugar por cualquiera de las siguientes circunstancias: por un lado, cuando, a la vista de los debates mantenidos que el proyecto de dictamen, la sección decida retirar el proyecto de dictamen porque considere que no va a ser aprobado y/o que es conveniente profundizar en el estudio del asunto y proponer una nueva redacción del proyecto de dictamen; por otro, cuando cualquier Consejero solicite que el proyecto de dictamen quede sobre la mesa hasta la próxima sesión para continuar en ella la deliberación [107]; o, por último, cuando el Letrado ponente no esté de acuerdo con las modificaciones que la Comisión Permanente haya propuesto introducir en el proyecto de dictamen y, en ejercicio del «derecho de resistencia» que tiene reconocido, solicite que se deseche el proyecto de dictamen y que se atribuya la elaboración de un nuevo proyecto de dictamen a otro letrado o a una ponencia especial [108].

Cuando no concurre ninguna de las circunstancias a las que hace referencia el párrafo anterior, terminada la deliberación se somete a votación el proyecto presentado con las modificaciones resultantes de las enmiendas aprobadas. La Comisión Permanente puede acordar aprobar o desechar el proyecto de dictamen. Sus acuerdos se adoptan por mayoría absoluta de votos de los asistentes y, en caso de empate, decide el voto de calidad de quien presida. En las votaciones no se permiten las abstenciones, salvo en el caso de inhibición legal. La votación se realiza por orden inverso al número de las secciones, votando el Presidente en último lugar. El miembro o los miembros de la Comisión Permanente que discrepen del dictamen aprobado pueden formular voto particular por escrito, o anunciarlo, siempre que sea antes de levantarse la sesión. Los Consejeros que hubiesen votado en contra podrán adherirse al voto particular o redactar el suyo propio, siempre que se hubieran reservado este derecho antes de concluir la sesión.

Las modificaciones que, en su caso, hayan sido acordadas por la Comisión Permanente son incorporadas en la versión final del dictamen por el Letrado ponente. La redacción de las enmiendas o adiciones que afecten a la conclusión o conclusiones de un proyecto de dictamen deberá ser explícitamente aprobada antes de cerrarse la discusión sobre el punto controvertido. Si

[107] Si se trata de un asunto urgente o que hubiera permanecido sobre la mesa durante dos sesiones, el Presidente puede denegar la nueva petición y ordenar que sea debatido y despachado.

[108] Los Letrados ejercitan este derecho de resistencia únicamente en contadas ocasiones, cuando concurren razones cualificadas.

la enmienda o adición afectase a los antecedentes o razonamientos, puede darse por entendida, quedando encargada de modificarlos la sección –o ponencia especial, en su caso– que hubiese preparado el dictamen.

Cuando el proyecto de dictamen es desechado, la Sección ponente debe redactar un nuevo proyecto de dictamen, salvo que el Consejero que la presida no acepte tal cometido, en cuyo caso la redacción del nuevo proyecto de dictamen corresponderá a una Ponencia especial. Cuando los dictámenes aprobados por la Comisión Permanente no tienen que ser examinados por el Pleno, son firmados por el Secretario General y el Presidente y son remitidos inmediatamente a la autoridad consultante. En el dictamen remitido a la autoridad consultante no figura ni el nombre ni la firma del Letrado ponente.

De todas las sesiones se levanta el acta correspondiente, donde se consignan sucintamente las deliberaciones que hayan precedido a la decisión definitiva.

D) Pleno, en su caso

Con carácter general, los proyectos de dictámenes son sometidos a dos lecturas, la de la Sección correspondiente y la de la Comisión Permanente. Sin embargo, cuando la competencia para aprobarlo corresponde al Pleno, se someten a una tercera lectura. En ese caso, la ponencia de los asuntos corresponde a la Comisión Permanente.

El Pleno lo convoca el Presidente con, al menos, ocho días de antelación, salvo casos urgentes. En el mismo plazo, el propio Presidente del Consejo de Estado pone la convocatoria en conocimiento del Presidente y demás miembros del Gobierno. Con carácter general, cuando ya ha sido aprobado el proyecto de dictamen por la Comisión Permanente, se adjunta el proyecto de dictamen sometido a consideración del Pleno y, si se trata de un proyecto de disposición general, se acompaña copia del texto normativo consultado.

Las reuniones del Pleno también se celebran en el salón de plenos, a puerta cerrada –salvo aquellas en las que se eleva la Memoria anual al Gobierno o en las que el Presidente del Consejo, con motivo de la toma de posesión de alguno de sus miembros o para conmemorar algún acontecimiento, declara sesión pública, una vez leída el acta de la sesión anterior–. Las deliberaciones y acuerdos del Consejo en Pleno requieren la presencia del Presidente o de quien haga sus veces, la de la mitad, al menos, de los Consejeros que lo formen y la del Secretario General o quien lo sustituya.

La reunión comienza con la lectura del acta y de las comunicaciones por parte del Secretario General y, a continuación, le sigue el despacho de los asuntos según el orden del día establecido en la convocatoria de la reunión. En

este caso, la ponencia en los asuntos corresponde a la Comisión Permanente. Cuando la ponencia corresponde a la Comisión Permanente, los asuntos han sido previamente preparados por la Sección correspondiente y aprobados por la Comisión Permanente. En este caso, el despacho del asunto en cuestión comienza con una exposición del asunto por parte del Consejero Presidente de la Sección que hubiera elaborado el proyecto de dictamen o el que, en su caso, hubiera presidido la Ponencia especial. El debate se desarrolla en los mismos términos que ante la Comisión Permanente. La única diferencia radica en que en el caso de las propuestas legislativas o de reforma constitucional encomendadas por el Gobierno, se adoptarán por mayoría simple y, en caso de empate, decidirá el voto de calidad de quien presida.

Cuando en la votación no se alcanza la mayoría prevista en cada caso, se considera que el asunto ha sido desechado. Los proyectos de dictamen desechados por el Pleno se devolverán a la Comisión Permanente para nuevo estudio, si los miembros presentes de esta, en número superior a la mitad, lo aceptasen. En caso contrario, el Presidente nombrará una Ponencia especial para que redacte un nuevo proyecto de dictamen y lo presente a una nueva sesión del Pleno.

De todas las sesiones se levanta el acta correspondiente, donde se consignan sucintamente las deliberaciones que hayan precedido a la decisión definitiva.

5.2 **Funcionamiento para la aprobación de estudios, informes y memorias**

A) Grupos de trabajo

Los proyectos de estudios, informes y memorias son preparados por grupos de trabajo. Estos grupos son creados por el Presidente de la Comisión de Estudios una vez recibida la solicitud del Gobierno de elaborar un estudio, informe o memoria –o adoptado el acuerdo correspondiente por el Presidente del Consejo de Estado–. Los grupos de trabajo están presididos por el Presidente del Consejo de Estado o por el Consejero miembro de la Comisión de Estudios que aquel designe, oída la Comisión Permanente. En el acuerdo de constitución de cada grupo de trabajo se determina su objeto y el plazo inicialmente previsto para la elaboración de la tarea encomendada. El Presidente del Consejo de Estado, por propia iniciativa o a propuesta del Consejero que presida el grupo, acuerda la asignación de medios personales y materiales.

B) Comisión de Estudios

La Comisión de Estudios se reúne cuando la convoque su Presidente, ya para entender de los asuntos de su competencia, ya para preparar el despacho de los que correspondan al Pleno.

El funcionamiento de la Comisión de Estudios se rige por las mismas reglas que el del Pleno, con las siguientes salvedades. Los Presidentes de los grupos de trabajo desempeñarán la ponencia de todos los asuntos en que la Comisión de Estudios haya de entender. Los estudios, informes o memorias, así como las propuestas legislativas o de reforma constitucional, serán repartidos al menos con veinte días de antelación salvo que el asunto fuera urgente o que el Presidente, a la vista de su contenido, estimara suficiente un plazo menor. Los grupos de trabajo elevarán a la Comisión de Estudios, si lo estiman oportuno, propuestas que incluyan una pluralidad de opciones. En el caso de las propuestas legislativas o de reforma constitucional, los miembros discrepantes podrán formular, dentro del plazo que reglamentariamente se determine, votos particulares, que se remitirán al Gobierno junto con el texto aprobado [109].

C) Pleno, en su caso

La ponencia de los asuntos que, una vez preparados por el grupo de trabajo correspondiente y aprobados por la Comisión de Estudios, deben ser sometidos al Pleno corresponde a la propia Comisión de Estudios. Los proyectos elaborados por la Comisión de Estudios deben ser repartidos por escrito, al menos con veinte días de antelación, y a ellos se acompaña la documentación complementaria que dicha Comisión considere necesaria.

En el caso de los proyectos de estudios, informes y memoria, el despacho del asunto comienza con una presentación del proyecto elaborado por la Comisión de Estudios por parte del Presidente, o del Consejero en quien delegue. En relación con los proyectos de estudios se podrán hacer observaciones y sugerencias y, en relación con los proyectos de informes o memorias, además, enmiendas a su contenido. Si son desechados por el Pleno, vuelven a ser examinados por la Comisión de Estudios.

5.3 **Datos**

En los últimos años, el número de dictámenes emitidos anualmente por el Consejo de Estado suele estar en torno a 1.500. Con carácter general, su pre-

[109] En el preámbulo o exposición de motivos de las iniciativas legislativas o de reforma constitucional elaboradas a partir de propuestas del Consejo de Estado se hará mención de esta circunstancia.

paración corresponde a las secciones –siendo escasos los elaborados en el marco de una ponencia especial [110]– y su aprobación a la Comisión Permanente –no alcanzando la decena los aprobados por el Pleno [111]–.

La mayoría de los dictámenes se suelen aprobar por unanimidad [112].

6. FUNCIÓN CONSULTIVA Y SUS MANIFESTACIONES

6.1 **Función consultiva**

El Consejo de Estado del Reino de España desempeña únicamente funciones consultivas, pues, como se ha expuesto, durante su evolución histórica, como consecuencia de la implantación el principio de unidad de jurisdicción, perdió las funciones contenciosas que también tienen atribuidas los consejos de estado que siguen el modelo francés de consejo de estado.

El Consejo de Estado ejerce sus funciones consultivas a través de distintos instrumentos: dictámenes –principalmente–, mociones, estudios, informes y memorias [113]. Y, adicionalmente, realiza otras funciones que, aunque no son estrictamente funciones consultivas, son un complemento importante al ejercicio de estas funciones como son la elaboración de la Memoria anual y de la doctrina legal [114].

Puesto que el ejercicio de la función consultiva reviste diversas formas y cada una de ellas tiene sus particularidades, en aras de favorecer la claridad

---

[110] Por ejemplo: en 2023, se constituyeron 5 ponencias especiales para la preparación de dictámenes; en 2022, 6; en 2021, 10; en 2020, 16; en 2019, 17; en 2018, 3; en 2017, 1; en 2016, 1; en 2015, 3.

Históricamente, que el número de ponencias especiales constituidas anualmente no suele superar las cinco. La superación de ese número suele ser excepcional y suele responder, como en el período comprendido entre 2019 y 2021, a la utilización de las ponencias especiales para fines distintos para los que están pensadas por decisión de quien en ese momento presidió la institución.

[111] Por ejemplo: en 2023, el Pleno aprobó 4 dictámenes; en 2022, 6; en 2021, 5; en 2020, 1; en 2019, 7; en 2018, 5 dictámenes; en 2017, 7. En los años anteriores, las memorias del Consejo de Estado no publican los dictámenes aprobados por el Pleno, solo el número de reuniones que celebró.

[112] En las memorias no consta el número de dictámenes que son aprobados por mayoría, pero sí los votos particulares emitidos por los Consejeros en la Comisión Permanente y en el Pleno: en 2023, 40 votos particulares, 6 votos concurrentes (uno de ellos en el Pleno); en 2022, 26 votos particulares y 5 concurrentes; en 2021, 17 votos particulares y 1 concurrente; en 2020, 22 votos particulares y 2 concurrentes; en 2019, 19 votos particulares y 3 concurrentes; en 2018,11 votos particulares; en 2017, 16 votos particulares y 1 concurrente; en 2016, 19 votos particulares (uno de ellos en el Pleno); en 2015, 23 votos particulares (uno de ellos en el Pleno).

[113] Jiménez-Blanco Carrillo De Albornoz, A. 1996. Las competencias del Consejo de Estado y los criterios de inferencia de competencias necesarias de los Consejos consultivos autonómicos. *Documentación administrativa*.

[114] Funciones que «tienen una finalidad sustantiva y una considerable importancia» (Martín-Artajo, A. 1972. Labor del Consejo de Estado durante los últimos treinta años (1940-1970). *Libro Jubilar del Consejo de Estado.* Madrid: Instituto de Estudios Políticos. p. 56).

expositiva se ha optado por exponer la función consultiva del Consejo de Estado según la sistemática resultante de atender a los instrumentos a través de los cuales la ejerce.

6.2 **Dictámenes** [115]

6.2.1 Sobre la consulta o solicitud de dictamen al Consejo de Estado

A) Competencia

El dictamen del Consejo de Estado puede ser solicitado por el Gobierno, a través de su Presidente o de los Ministros; por las comunidades autónomas, a través de sus Presidentes; por las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, también a través de sus presidentes; así como por el Banco de España, a través del Gobernador; el Tribunal de Cuentas, a través de su Presidente; y el Consejo de Seguridad Nuclear [116].

B) Formalidades

La autoridad consultante debe acordar la consulta al Consejo de Estado y firmar la orden de remisión, que debe indicar si la remisión se hace al Pleno o a la Comisión Permanente –en su defecto, se entiende que corresponde a la última salvo que la LOCE la atribuya expresamente al Pleno–.

C) Expediente

La consulta debe ir acompañada del expediente en el que el dictamen va a insertarse como último documento previo a la decisión y de un índice numerado de documentos [117].

En los casos en los que el expediente no incorpore toda la información necesaria para emitir el dictamen, el Presidente del Consejo –a petición del Consejero presidente de la sección a la que se haya asignado el expediente–, la

---

[115] García Alvarez, G. 1997a. *Función consultiva y procedimiento: régimen de los dictámenes del Consejo de Estado,* Valencia, Tirant lo Blanch.

[116] Martín Oviedo, J. M. 2013. *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012),* Madrid, Consejo de Estado. pp. 349 y 350.

[117] El expediente que recibe el Consejo de Estado incluye documentación de todo lo actuado desde el inicio de la tramitación del asunto, incluidas, en el caso de los proyectos normativos, los escritos de alegaciones presentados por los particulares y las entidades representativas de intereses afectados en los trámites de consulta pública, y de información y audiencia públicas, así como todos los informes que se hayan emitido al respecto.

Comisión Permanente o el Pleno pueden solicitar a la autoridad consultante que complete el expediente sometido a consulta con los antecedentes, documentos, pruebas o informes que se consideren necesarios para la preparación del proyecto de dictamen. Ello se instrumenta a través de lo que se conoce como «petición de antecedentes».

En los casos en los que se haya omitido algún trámite preceptivo, el Presidente del Consejo –a petición del Consejero presidente de la sección a la que se haya asignado el expediente–, la Comisión Permanente o el Pleno acuerdan la devolución del expediente.

6.2.2 Ámbito material y carácter [118]

Las consultas sometidas a consideración del Consejo de Estado pueden versar sobre cualquier ámbito material y, por lo tanto, en ese sentido, puede decirse que la competencia del Consejo de Estado es una competencia de carácter general. Ahora bien, en la práctica, la competencia ordinaria del Consejo de Estado está determinada por las consultas que, con carácter preceptivo, la LOCE prevé que sean sometidas al Consejo de Estado. Por ello, se distingue entre las consultas preceptivas y las consultas facultativas –también llamadas potestativas–.

6.2.2.1 *Consultas preceptivas* [119]

Los asuntos en los que es preceptivo solicitar dictamen al Consejo de Estado están relacionados, fundamentalmente, en la LOCE, sin perjuicio de que también pueden estarlo en otras normas. Por ello, el Consejo de Estado publica periódicamente en el «Boletín Oficial del Estado» la relación de disposiciones que preceptúan la audiencia del Consejo, siendo la última la Resolución de 21 de junio de 2005, de la Presidencia del Consejo de Estado, por la que se dispone la publicación de la relación actualizada de disposiciones que prevén la audiencia preceptiva del Consejo de Estado.

El elevado número de supuestos en los que se prevé la consulta preceptiva al Consejo de Estado, así como la diversidad de materias a las que se refieren, ha lle-

[118] En este apartado sigo, con las actualizaciones pertinentes y algunas adiciones, la sistemática y buena parte de las apreciaciones contenidas en Roldán Martín, Á. 1998. La función consultiva de relevancia constitucional. *In:* Alvarez Conde, E. (ed.) *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978.* Spain: Spain Instituto Nacional de Administración Pública INAP.

[119] Las consultas preceptivas son aquellas que obligatoriamente deben remitirse al Consejo de Estado.

vado a la doctrina a intentar clasificarlos [120]. La clasificación clásica [121], atendiendo a un criterio teleológico, distingue entre las intervenciones para a) garantizar el funcionamiento objetivo de la Administración frente a otros poderes constitucionales; b) garantizar la objetividad de la actuación administrativa frente a los particulares; y c) garantizar la objetividad de la Administración pública frente a las leyes que limitan, precisamente, su actuación. Sin embargo, considero especialmente ilustrativa la que atiende al ámbito material sobre la que versa la consulta.

A) Sobre proyectos normativos

Los proyectos normativos que, con carácter preceptivo, deben ser sometidos al Consejo de Estado son los siguientes:

– Anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado [122].

– Anteproyectos o proyectos de rango legal: 1) anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho europeo; 2) anteproyectos de Ley que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado; 3) anteproyectos de Ley Orgánica de transferencias o delegación de competencias estatales a las comunidades autónomas; y 4) proyectos de Decretos Legislativos –tanto proyectos de textos refundidos como proyectos de textos articulados–.

– Proyectos de rango reglamentario: 1) proyectos de disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho europeo; y 2) proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones [123]; 3) proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado.

B) Sobre la dirección del Gobierno de la política exterior

Al margen de los proyectos normativos vinculados con la política exterior del Gobierno –que están incluidos en el apartado anterior– es preceptiva la consulta en los siguientes asuntos:

---

[120] Roldán Martín, Á. 1998. La función consultiva de relevancia constitucional. *In:* Alvarez Conde, E. (ed.) *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978.* Spain: Spain Instituto Nacional de Administración Pública INAP. P. 480.

[121] García de Enterría, E. 1972. Estructura orgánica y administración consultiva. *La administración española.* Madrid: Alianza Editorial. P. 79.

[122] Competencia incorporada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

[123] En este ámbito se entienden incluidas, por ejemplo, los proyectos de circular del Banco de España.

– Dudas y discrepancias que surjan en la interpretación o cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que España sea parte.

– Problemas jurídicos que suscite la interpretación o cumplimiento de los actos y resoluciones emanadas de organizaciones internacionales o supranacionales.

– Reclamaciones que se formalicen como consecuencia del ejercicio de la protección diplomática y las cuestiones de Estado que revistan el carácter de controversia jurídica internacional.

– En todos los tratados o convenios internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado.

C) En materia de Hacienda Pública y presupuestaria

Es preceptiva la consulta, en materia de Hacienda Pública, sobre «transacciones judiciales y extrajudiciales sobre los derechos de la Hacienda Pública y sometimiento o arbitraje de las contiendas que se susciten respecto de los mismos» y, en materia presupuestaria, sobre la concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito.

D) Relativas a los procesos constitucionales

Es preceptiva la consulta para la impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso.

E) *Ex* artículo 153.b) de la Constitución

La única competencia del Consejo de Estado prevista en la Constitución, artículo 153 b), es la relativa al control por el Gobierno del ejercicio de funciones delegadas por el Estado a las Comunidades Autónomas, que está en relación con el artículo 150.2 CE [124].

F) Por referencia a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos

La consulta es preceptiva en los siguientes supuestos:

– Recursos administrativos de súplica o alzada que deban conocer en virtud de disposición expresa de una Ley el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno o la Presidencia del Gobierno.

[124] A pesar de ello, desde la entrada en vigor de la Constitución, no ha habido ninguna consulta sobre esta materia.

– Recursos administrativos de revisión.

– Revisión de oficio de disposiciones administrativas y de actos administrativos.

– Nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista y, en todo caso, en los supuestos previstos en la legislación de contratos del Estado.

– Nulidad, interpretación, modificación y extinción de concesiones administrativas, cualquiera que sea su objeto, cuando se formule oposición por parte del concesionario y, en todo caso, cuando así lo dispongan las normas aplicables.

– Reclamaciones que, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, se formulen a la Administración General del Estado cuando la cuantía de la indemnización solicitada supere los 50.000 € .

– Concesión y rehabilitación de honores y privilegios cuando así se establezca por disposición legal.

G) Consultas en relación con el Consejo de Estado

La consulta es preceptiva en los asuntos relativos a la separación de Consejeros permanentes o que afecten a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo de Estado.

H) En relación con las comunidades autónomas

El dictamen es preceptivo para las comunidades autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por esta ley orgánica para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes.

I) Otras consultas

Debe solicitarse el dictamen en todos aquellos asuntos en los que cualesquiera normas de rango legal prevean la consulta preceptiva al Consejo de Estado.

6.2.2.2 *Consultas facultativas* [125]

Al margen de los asuntos cuya consulta es preceptiva, el Gobierno, sus miembros o las comunidades autónomas pueden someter a consulta cuales-

[125] Las consultas facultativas son aquellas que, de forma voluntaria, pueden las autoridades consultantes remitir al Consejo de Estado.

quiera otros asuntos que consideren pertinentes [126]. Las consultas potestativas suelen ser presentadas en tres supuestos [127]:

a) «En un procedimiento ordinario que deba concluir con una resolución o en un procedimiento especial conducente a elaborar y dictar una disposición general» [128].

b) «Cuando se suscita un problema concreto en el que, por razón de su entidad o naturaleza, o porque la autoridad competente lo considere conveniente, se solicita el parecer del Consejo de Estado a efectos de formar o ilustrar el criterio del consultante, pero sin inserción específica en un expediente concreto orientado a adoptar una resolución administrativa o a promover o dictar una disposición general» [129].

c) «Cuando, en trance de adoptar una iniciativa que puede dar lugar a la tramitación de un expediente, se pretenda recabar el dictamen del Consejo de Estado». En ese caso, se considera que «la consulta potestativa solo procede si la cuestión a que se refiere es cabalmente aislable del eventual contenido del expediente a tramitar, sin que quepa que el Consejo de Estado –cuyo informe es final como trámite inmediato anterior a la decisión– anticipe el momento de emisión de su dictamen, ni prejuzgue los términos en que, una vez tramitado el expediente, puede evacuar la consulta, sea ésta preceptiva o potestativa».

6.2.2.3 *Estructura o forma* [130]

El Consejo de Estado se pronuncia a través de informes escritos que adoptan la forma de dictámenes y que, con carácter general, se estructuran en cuatro partes: encabezamiento (donde se identifica el expediente y el objeto de

[126] A pesar de esta previsión, es excepcional que con carácter facultativo se recabe el dictamen del Consejo de Estado. En 2023, solo 9. En 2022, 4. En 2021, 6.

[127] Consejo de Estado 1983. Memoria del Consejo de Estado de 1982. Madrid: Consejo de Estado. p. 50.

[128] Este supuesto no ofrece peculiaridad alguna con respecto al de dictamen preceptivo. Debe remitirse la documentación completa y el dictamen tiene carácter final.

[129] En estos casos, según la Memoria del Consejo de Estado de 1983, pp. 50 y 51, el Consejo de Estado considera que «los términos de la consulta deben ser estricta y rigurosamente formulados, facilitando al Consejo de Estado cuantos documentos e informes se hayan emitido y, desde luego, el del órgano directivo competente, el de la Asesoría Jurídica y, tratándose de temas que afecten a su específica competencia, el de la Intervención de la Administración del Estado. En no pocos casos será, además, preceptiva o conveniente la previa emisión del parecer del Consejo propio del Departamento Ministerial» (sic).

[130] Artículo 130 del ROCE.

En este sentido puede consultarse: Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos, G. 2006. El Letrado del Consejo de Estado. *In:* Díez-Picazo, L. M. C. (ed.) *El oficio de jurista.* Siglo xxi de España. pp. 98 y ss. Amérigo Alonso, J. 2014. Letrados del Consejo de Estado: Al servicio de la función consultiva. *Opositar: reto y oportunidad.* 1.ª ed. Las Rozas, Madrid: La Ley. pp. 303 y ss.

la consulta); los antecedentes de hecho (contienen una exposición sucinta y ordenada, clara y expresiva, objetiva y exenta de valoraciones por parte del ponente del contenido del expediente que ha sido remitido y que permite al lector hacerse una idea cabal de dicho contenido sin necesidad de examinarlo directamente [131]), las consideraciones de Derecho (en las que se deja constancia de los razonamientos jurídicos, tanto procedimentales como de fondo, que llevan a alcanzar la conclusión) y la conclusión o conclusiones (que, de forma concisa y clara, refleja el sentido de la resolución que se propone adoptar a la autoridad consultante utilizando la fórmula «el Consejo es de dictamen»).

Los antecedentes y las conclusiones se omiten cuando la autoridad consultante solicita al Consejo que proponga nuevas formas posibles de actuación administrativa, que elabore anteproyectos de disposiciones generales, o cuando las alternativas o condiciones posibles fueran múltiples.

6.2.2.4 *Contenido*

Con carácter general, puede sostenerse que los dictámenes del Consejo de Estado velan por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico y que su contenido no tiene por qué circunscribirse a los términos de la consulta, sino que puede referirse a cualesquiera cuestiones que se susciten a partir del examen del expediente remitido. Ahora bien, ante la diversidad de tipos de asuntos sobre los que emite dictamen el Consejo de Estado, a continuación se concreta el contenido de algunos de los dictámenes en función del ámbito material de la consulta sobre la que se pronuncian.

A) Dictámenes sobre proyectos normativos [132]

a) Tipos de observaciones [133]

En general, los dictámenes sobre proyectos de disposiciones generales suelen pronunciarse sobre los siguientes aspectos: sobre la competencia del

[131] Si la consulta tiene por objeto un proyecto normativo, los antecedentes dan cuenta del texto consultado, hacen referencian a las versiones previas del texto, las observaciones contenidas en los informes de los órganos preinformantes y de las alegaciones formuladas por los sujetos o entidades interesadas.

[132] Alonso García, R. 1992. *Consejo de Estado y elaboración de reglamentos estatales y autonómicos,* Madrid, Madrid : Civitas. Carballeira Rivera, M. T. 1993. La intervención del Consejo de Estado en la elaboración de disposiciones generales autonómicas. *Revista de administración pública.*

[133] Font I Llovet, T. 2001. El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos: legalidad y oportunidad. Rebollo Puig, M. 1996. El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado. *Documentación Administrativa.*

Consejo de Estado para pronunciarse sobre el proyecto sometido a consulta; sobre la observancia del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, sobre el título competencial en virtud del cual se dicta el proyecto en cuestión; sobre el contenido, en general, del proyecto; y, por último, sobre el articulado. Además, también contienen sugerencias en materia de técnica normativa [134] y sobre la corrección léxica, gramatical y formal del proyecto sometido a consulta [135].

En los dictámenes emitidos en relación con anteproyectos de ley, el Consejo de Estado realiza un «control de convencionalidad», es decir, analiza si el anteproyecto sometido a consulta es compatible con el Derecho internacional y el Derecho europeo y, además, un control previo de constitucionalidad.

Respecto de los dictámenes sobre proyectos de Decreto legislativo cabe distinguir entre los proyectos de texto refundido, en los que el dictamen se centra, especialmente, en examinar la fidelidad en el cumplimiento del mandato refundidor y los aspectos de técnica y sistemática del proyecto, y los proyectos de texto articulado, en los que la atención se centra en verificar si el proyecto en cuestión desarrolla las bases de la ley delegante dentro de los límites de la delegación y el ajuste a los principios y criterios establecidos para su ejercicio [136].

En los dictámenes sobre proyectos de normas reglamentarias, la «labor consultiva se proyecta tanto sobre el procedimiento de elaboración de la disposición como sobre los aspectos de técnica normativa y en relación al ajuste de su contenido a la norma internacional o supranacional objeto de ejecución, cumplimiento o desarrollo, o bien a la Ley en ejecución de la cual se dicte» [137].

Las observaciones que contienen los dictámenes se clasifican en dos categorías: «esenciales» –que son observaciones de legalidad– y el resto. De las observaciones esenciales se deja constancia en la conclusión del dictamen y condicionan la fórmula que se utilice al final de la parte expositiva de la disposición general sobre la que se haya emitido: si se atienden se utiliza la fórmula «de acuerdo con el Consejo de Estado»; si no se atienden, «oído el Consejo de Estado».

---

[134] En este aspecto se toman como referencia las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005.

[135] Para consultar el tipo de observaciones que en relación con estos aspectos contienen los dictámenes se puede consultar: Rodríguez Giménez, C. 2025. *Técnica normativa y Consejo de Estado,* Madrid, Dykinson.

[136] Roldán Martín, Á. 1998. La función consultiva de relevancia constitucional. *In:* Alvarez Conde, E. (ed.) *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978.* Spain: Spain Instituto Nacional de Administración Pública INAP. p. 482.

[137] *Ibid*. p. 488.

B) Dictámenes sobre tratados o convenios internacionales

Cuando el Consejo se pronuncia sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse en virtud de tratados o convenios internacionales, el Consejo de Estado «ciñe su intervención a este respecto a la calificación y subsunción de los tratados en alguno de los supuestos normativos del artículo 94 CE, sin entrar en el examen técnico-jurídico de los textos, que, por otra parte, en numerosas ocasiones llegan cerrados, ya que se consultan las versiones auténticas firmadas por las Partes» [138].

C) Dictámenes sobre recursos de inconstitucionalidad

Estos dictámenes analizan si existen fundamentos jurídicos suficientes para interponer el correspondiente recurso de inconstitucionalidad. En este ámbito, el «Consejo de Estado realiza una defensa del orden constitucional (entendido como bloque de constitucionalidad, en el que también se incluyen los Estatutos de Autonomía) de competencias, y cuenta para ello, en el caso de que haya recaído doctrina, con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a la que ajusta sus dictámenes por ser aquél el intérprete supremo de la Constitución» [139].

D) Dictámenes sobre reclamaciones de responsabilidad patrimonial

Estos dictámenes analizan si concurren los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración y concluyen si procede, o no, reconocer la indemnización solicitada.

E) Dictámenes sobre revisión de oficio de actos administrativos

Estos dictámenes verifican si concurre alguna, o algunas, de las causas de nulidad de pleno derecho previstas por el ordenamiento jurídico y concluyen si procede o no declarar la nulidad de pleno derecho solicitada.

F) Dictámenes sobre contratos administrativos

En estos dictámenes el Consejo verifica si concurren las causas de nulidad o de resolución de los contratos administrativos o fija la interpretación correcta de las cláusulas del contrato. Asume, por tanto, una cierta posición

[138] *Ibid*. p. 486.
[139] *Ibid*. p. 487.

arbitral o de garantía de intereses del contratista y, en última instancia, una función de garantía de legalidad y oportunidad [140].

G) Otros dictámenes

Los dictámenes sobre transacciones judiciales y extrajudiciales sobre los derechos de la Hacienda Pública y sometimiento o arbitraje de las contiendas que se susciten respecto de los mismos verifican «si la cuestión de que se trate, por razón de las posiciones mantenidas por las partes y del grado de solidez de los argumentos que las respaldan, es susceptible de devenir en materia litigiosa por ser una relación jurídica incierta y valora los términos concretos del posible acuerdo transaccional, sopesando su conveniencia para la Administración en comparación con los efectos económicos de una sentencia favorable o desfavorable» [141].

Los dictámenes sobre la concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito verifican si concurren las circunstancias que permiten recurrir a la concesión del crédito extraordinario o suplemento de crédito.

6.2.2.5 *Estilo y lenguaje*

El estilo y el lenguaje de los dictámenes es claro, conciso, sencillo, preciso y libre de retórica [142].

6.2.2.6 *Plazo*

Con carácter general, el plazo para emitir el dictamen es de dos meses. No obstante, la autoridad consultante puede solicitar que se emita con carácter urgente, en cuyo caso el plazo máximo para su despacho es de quince días, salvo que fije otro inferior. Si el plazo fijado fuese inferior a diez días, la consulta es despachada en todo caso por la Comisión Permanente, aun siendo competencia del Pleno.

---

[140] García-Trevijano Garnica, J. A. 1996. El consejo de estado como garantia: competencias en materia de contratacion. *In:* Gómez-Ferrer Morant, R. (ed.) *Comentario a la ley de contratos de las administraciones publicas.*

[141] Roldán Martín, Á. 1998. La función consultiva de relevancia constitucional. *In:* Alvarez Conde, E. (ed.) *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978.* Spain: Spain Instituto Nacional de Administración Pública INAP. p. 486. La autora remite a la Memoria del Consejo de Estado de 1983 y, entre otros, a los dictámenes 1352/1995, de 8 de junio, y 929/1997, de 3 de julio.

[142] Rodríguez-Zapata Pérez, J. 2018. *Teoría y práctica del Derecho Constitucional,* Madrid, Tecnos. p. 647. Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos, G. 2006. El Letrado del Consejo de Estado. *In:* Díez-Picazo, L. M. C. (ed.) *El oficio de jurista.* Siglo xxi de España. p. 99.

Los plazos señalados en los párrafos anteriores empezarán a contar desde el día siguiente a la entrada del expediente completo en el registro del Consejo. El plazo no se interrumpe por razón de vacaciones.

El dictamen emitido transcurrido el plazo es válido, y la autoridad no puede resolver sin que se haya pronunciado el Consejo de Estado.

El letrado ponente tiene total libertad para el manejo de los tiempos en relación con la preparación del proyecto de dictamen, eso sí, debiendo velar en todo caso por la observancia de los plazos que se han señalado.

6.2.2.7 *Carácter*

Los dictámenes del Consejo no son vinculantes, salvo en el caso de los emitidos en relación con los asuntos de revisión de actos nulos de pleno derecho, en los que el dictamen es habilitante u obstativo, es decir, que no puede ejercerse la facultad revisora si el dictamen es desestimatorio [143]. Ahora bien, a pesar de que la inmensa mayoría de los dictámenes emitidos no son vinculantes y, por tanto, la autoridad consultante puede apartarse del criterio del Consejo de Estado expresado en su dictamen, el hecho de apartarse tiene dos consecuencias: por un lado, cuando la consulta es preceptiva, si el Ministro consultante se aparta del parecer expresado en el dictamen del Consejo de Estado, la competencia para resolver el asunto pasa al Consejo de Ministros; por otro, en la resolución del asunto que se dicte, debe dejarse constancia que se ha resuelto discrepando del parecer del Consejo de Estado y, por ello, se debe incluir la fórmula «oído el Consejo de Estado», en lugar de la que se utiliza cuando se sigue su criterio «de acuerdo con el Consejo de Estado».

Los dictámenes tienen carácter final, de manera que los asuntos en que hubiera dictaminado el Pleno del Consejo de Estado no podrán remitirse a informe de ningún otro Cuerpo u Órgano de la Administración del Estado. En los que hubiera dictaminado la Comisión Permanente solo podrá informar el Consejo de Estado en Pleno. Se asegura con ello la preeminencia del Consejo de Estado sobre cualquier otro órgano de la Administración.

6.2.2.8 *Seguimiento de los dictámenes*

Los asuntos informados por el Consejo expresan si se acuerdan conforme con el dictamen o se apartan de él. En el primer caso, se usa la fórmula «de

[143] O lo que es lo mismo, solo puede revisarse en los casos de dictamen favorable.

acuerdo con el Consejo de Estado»; en el segundo, la de «oído el Consejo de Estado». Si la resolución se conforma enteramente con algún voto particular, se emplea la fórmula «oído el Consejo de Estado y de acuerdo con el voto particular formulado por el Consejero (o los Consejeros)» [144].

La autoridad consultante debe comunicar, en el plazo de quince días, la adopción de la resolución o la publicación de la disposición general consultadas al Secretario General, el cual, sobre la base de esas comunicaciones, debe elaborar un registro de resoluciones recaídas en los expedientes sometidos a consulta.

Cuando se adopte una disposición «oído el Consejo de Estado», el Secretario General lo comunica al Letrado Mayor de la sección que hubiera examinado el asunto para que elabore un informe escrito, en el que se especifiquen las diferencias de criterio entre el dictamen y la disposición publicada. El Letrado Mayor da cuenta de su informe a la Comisión Permanente, la cual acordará lo pertinente –por ejemplo, elaborar una propuesta o moción a la autoridad consultante para que reconsidere su actitud, pero que, en ningún caso, obliga a la autoridad consultante [145]–.

Lo anterior permite al Consejo de Estado realizar «el seguimiento de su labor consultiva, contrastar sus criterios con los de la Administración activa y procurar, si es del caso, perfeccionar y afirmar los términos en que desempeña su labor» [146]. La Memoria de 1988, señala que «prescindir de ello es tanto como renunciar a la disponibilidad de unas referencias, a la par elementales e indispensables, para la valoración y eventual crítica, por el propio Consejo, de su función consultiva».

Según las estadísticas contenidas en todas las memorias anuales, aproximadamente, en el 99 % de los asuntos consultados la autoridad consultante resuelve según el criterio expresado en el dictamen del Consejo de Estado [147].

---

[144] La inclusión de estas fórmulas es una mera carga formal para la autoridad consultante pues no tiene ningún efecto jurídico sobre la resolución o la disposición adoptada. Ahora bien, aporta una información valiosa por sus destinatarios a la hora de adoptar la decisión de impugnarlos, o no.

[145] Ruiz Miguel, C. 1995. *Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos,* Madrid, Dykinson. p. 170.

[146] Consejo de Estado 1989. Memoria del Consejo de Estado de 1988. Madrid: Consejo de Estado. p. 125.

[147] Dicho porcentaje es engañoso en lo que se refiere a los dictámenes emitidos en relación con proyectos normativos, en los que se incluyen observaciones de muy distinta naturaleza y en los que solo se califican de observaciones esenciales las observaciones de legalidad. En estos casos, la autoridad consultante incluye en la disposición correspondiente la fórmula «de acuerdo con el Consejo de Estado» cuando asume las observaciones esenciales contenidas en el dictamen, independientemente de si acoge, o no, el resto. Al margen de esta precisión, lo cierto es que en la práctica totalidad de los casos la autoridad consultante sigue el criterio contenido en el dictamen del Consejo.

6.2.2.9 *Publicidad*

La regulación de la publicidad de los dictámenes es insuficiente y no existe un criterio claro al respecto. No obstante, puede señalarse lo siguiente [148]:

Por un lado, en relación con la publicidad de los dictámenes sobre proyectos de normas con rango legal pueden distinguirse dos supuestos. Si el dictamen es preceptivo, debe ser incorporado al procedimiento parlamentario y, en consecuencia, es susceptible de acceso pleno y sin límites por los diferentes grupos parlamentarios. En cambio, si el dictamen es facultativo, el Gobierno puede decidir si incorpora, o no, el dictamen al expediente. No existe norma estatal que establezca un plazo para su acceso o publicidad.

Por otro, en relación con los dictámenes sobre proyectos de normas reglamentarias pueden distinguirse igualmente dos supuestos. Si el dictamen es preceptivo, se debe incorporar al expediente administrativo. Así incorporado, los interesados tienen pleno acceso al contenido del dictamen. La práctica demuestra la constante utilización de los dictámenes por las partes interesadas y por los tribunales. Si el dictamen es facultativo, no es preceptiva la incorporación.

Por último, en el caso de los dictámenes sobre consultas relativas a actos administrativos, se distingue también si el dictamen es, o no, preceptivo. Si es preceptivo, se debe incorporar al expediente administrativo, de manera que los interesados tienen pleno acceso al contenido del dictamen. Si es facultativo, no es preceptiva la incorporación.

Los dictámenes que son públicos (que, de facto, son la práctica totalidad de los emitidos) se pueden consultar en la base de datos contenida en la web del Boletín Oficial del Estado [149], a la que también se puede acceder desde la web del Consejo de Estado [150]. En general, la gran mayoría de los dictámenes están publicados en esta base de datos, estando anonimizados los que se refieren a actos administrativos que afecten a los particulares.

6.2.2.10 *Datos*

Durante el año 2023, tuvieron entrada en el Consejo de Estado 1.530 consultas. Se despacharon 1.657 expedientes, de los cuales 1.514 fueron objeto de dictamen de fondo, 131 fueron peticiones de antecedentes, 10 expedientes de-

---

[148] Ledesema Bartret, F. 2022. El acceso a los dictámenes del Consejo de Estado. *Encuentro entre el Consejo de Estado español y el Consejo de Estado francés. Memoria del Consejo de Estado del año 2021*. Madrid: Consejo de Estado. p. 130.

[149] *BOE.es* – Dictámenes del Consejo de Estado.

[150] Dictámenes – Consejo de Estado - Reino de España.

vueltos a petición de la autoridad consultante o por otras causas; 2 expedientes acumulados. De los 1.514 dictámenes emitidos, 1.505 se emitieron en relación con consultas preceptivas y 9 con consultas facultativas. De esas 1.514, 216 se referían a proyectos de disposiciones de carácter general y tratados internacionales (23 eran tratados internacionales; 10 eran anteproyectos de ley; 120 proyectos de real decreto; 5 proyectos de decreto de las comunidades autónomas; 50 proyectos de órdenes ministeriales; 8 otras normas reglamentarias y circulares) y 1.298 a otras cuestiones (7 recursos de inconstitucionalidad, 717 reclamaciones de responsabilidad patrimonial; 20 recursos extraordinarios de revisión; 469 revisiones de actos en vía administrativa; 45 contratos administrativos; 23 concesiones administrativas; 4 cambios de nombres y apellidos; 12 títulos nobiliarios; 1 otras cuestiones) [151].

Durante el año 2022, tuvieron entrada 2.118 consultas. Se despacharon 2.075 expedientes, de los cuales 1.929 fueron objeto de dictamen de fondo, 116 fueron peticiones de antecedentes, 9 expedientes devueltos a petición de la autoridad consultante o por otras causas; 1 expediente anulado; 20 expedientes acumulados. De los 1.929 dictámenes emitidos, 1.925 se emitieron en relación con consultas preceptivas y 4 con consultas facultativas. De esas 1.929, 260 se referían a proyectos de disposiciones de carácter general y tratados internacionales (38 eran tratados internacionales; 22 eran anteproyectos de ley; 149 proyectos de real decreto; 7 proyectos de decreto de las comunidades autónomas; 39 proyectos de órdenes ministeriales; 5 otras normas reglamentarias y circulares) y 1.298 a otras cuestiones (9 recursos de inconstitucionalidad, 1.295 reclamaciones de responsabilidad patrimonial; 22 recursos extraordinarios de revisión; 216 revisiones de actos en vía administrativa; 47 contratos administrativos; 40 concesiones administrativas; 26 cambios de nombres y apellidos; 10 títulos nobiliarios) [152].

Durante el año 2021, tuvieron entrada 1.303 consultas. Se despacharon 1.165 expedientes, de los cuales 1.003 fueron objeto de dictamen de fondo, 147 fueron peticiones de antecedentes, 13 expedientes devueltos a petición de la autoridad consultante o por otras causas; 2 expedientes anulado. De los 1.003 dictámenes emitidos, 997 se emitieron en relación con consultas preceptivas y 6 con consultas facultativas. De esas 1.003, 249 se referían a proyectos de disposiciones de carácter general y tratados internacionales (38 eran tratados internacionales; 19 eran anteproyectos de ley; 1 proyecto de real

[151] Consejo de Estado. 2024b. Memoria del Consejo de Estado de 2023. Madrid: Consejo de Estado. pp. 43 ss.

[152] Consejo de Estado. 2023. Memoria del Consejo de Estado de 2022. Madrid: Consejo de Estado. pp. 73 ss.

decreto-ley; 118 proyectos de real decreto; 7 proyectos de decreto de las comunidades autónomas; 53 proyectos de órdenes ministeriales; 13 otras normas reglamentarias y circulares) y 753 a otras cuestiones (9 recursos de inconstitucionalidad, 507 reclamaciones de responsabilidad patrimonial; 23 recursos extraordinarios de revisión; 129 revisiones de actos en vía administrativa; 30 contratos administrativos; 434 concesiones administrativas; 6 cambios de nombres y apellidos; 9 títulos nobiliarios; otras cuestiones) [153].

6.3 **Mociones**

El Consejo de Estado, actuando en Pleno o en Comisión Permanente, puede elevar al Gobierno las propuestas que juzgue oportunas acerca de cualquier asunto que la práctica y experiencia de sus funciones le sugiera, sin necesidad de que estén vinculadas a un asunto concreto. Estas propuestas reciben la denominación de mociones y, aunque pueden referirse a cualquier cuestión, suelen tener por objeto poner de manifiesto la conveniencia de dictar o modificar alguna disposición o corregir determinadas prácticas administrativas [154]. A pesar de su evidente potencialidad, la facultad de elevar mociones ha sido escasamente utilizada desde la entrada en vigor de la LOCE.

6.4 **Estudios, informes, memorias y propuestas legislativas o de reforma constitucional**

A) Autoridades que pueden solicitarlos

El Gobierno puede solicitar al Consejo de Estado la elaboración, por sí o bajo su dirección, de estudios, informes o memorias.

Las consultas relativas a los estudios, informes, memorias, así como a propuestas legislativas o de reforma constitucional, las debe acordar el Consejo de Ministros, el oficio de remisión ser firmado por el Ministro de la Presidencia, que debe indicar si la remisión se hace al Pleno o a la Comisión de Estudios y, a falta de previsión expresa, se entenderá que corresponden a esta última. En el caso de que se encomiende la elaboración de propuestas legisla-

[153] Consejo de Estado. 2022. Memoria del Consejo de Estado de 2021. Madrid: Consejo de Estado. pp. 17 ss.

[154] Pérez-Tenessa, A. 2005. *Historia, cosas e historias del Consejo de Estado,* Madrid, Consejo de Estado. «Boletín Oficial del Estado». p. 53.

tivas o de reforma constitucional, que se someterán siempre al Pleno, en la orden habrán de constar los objetivos, criterios y límites que fije el Gobierno.

Además, el Consejo de Estado puede, por propia iniciativa, realizar los estudios, informes o memorias que juzgue oportuno. El propio Presidente del Consejo de Estado, oída la Comisión Permanente, puede encargar a la Comisión de Estudios la realización de estudios, informes o memorias.

B) Contenido

Los estudios, informes y memorias tendrán en cuenta, entre, entre otros criterios, las experiencias del Derecho comparado, los estudios doctrinales en la materia, los antecedentes legislativos, la jurisprudencia y la doctrina constitucional.

Las propuestas legislativas y de reforma constitucional se formularán en textos normativos completos, pudiendo presentarse ante la Comisión de Estudios o el Pleno propuestas que incluyan una pluralidad de opciones. El Consejo de Estado podrá acompañar a las propuestas sus observaciones acerca de los objetivos, criterios y límites fijados por el Gobierno.

C) Plazo

El plazo para la elaboración de los estudios, informes y memorias y de las propuestas legislativas y de reforma constitucional lo fija la autoridad consultante o el Presidente del Consejo de Estado. En caso de que no se haya fijado, será de un año.

D) Estudios, informes, memorias y propuestas elaborados

Desde la entrada en vigor de la LO de 2004, el Consejo de Estado ha aprobado ocho informes –uno por parte del Pleno y el resto por la Comisión de Estudios– [155].

En 2006, el Pleno del Consejo de Estado aprobó el informe sobre modificaciones de la Constitución Española [156]. Por su parte, la Comisión de Estudios ha aprobado los siguientes: en 2006, informe del Consejo de Estado sobre la

[155] Todos ellos pueden consultarse en la página web del Consejo de Estado y son de acceso libre. Tres de ellos –que se citan en las notas al pie subsiguientes– fueron coeditados por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Consejo de Estado, junto con los estudios, ponencias o debates académicos que estuvieron en el origen del informe.

[156] Consejo de Estado 2006. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos,* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Consejo de Estado.

Las modificaciones constitucionales sobre las que se pronuncia el informe, a instancias de la solicitud remitida por el Gobierno, son: la supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono; la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea; la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas; la reforma del Senado.

protección de hábitats y especies marinas. En 2008, informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español [157] En 2009, dos informes: informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General [158] e informe del Consejo de Estado sobre la adaptación del ordenamiento jurídico español y europeo contra la pesca ilegal. En 2010, dos informes: informe del Consejo de Estado sobre la titularidad compartida de explotaciones agrarias e informe del Consejo de Estado sobre las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario. En 2011, el informe del Consejo de Estado sobre anuncios de contenido sexual y prostitución en prensa.

En 2018, el Gobierno solicitó al Consejo de Estado una propuesta de reforma de los artículos 71.3 y 102.1 de la Constitución, que regulan los aforamientos políticos. Ese mismo año, el Consejo de Estado en Pleno aprobó la correspondiente propuesta de reforma de la constitución y el informe sobre el procedimiento que debe seguirse para su tramitación [159].

6.5 **Actividades que complementan el ejercicio de la función consultiva**

Al margen de su función principal de elaborar dictámenes, mociones, estudios e informes y memorias, el Consejo de Estado elabora la Memoria anual y la doctrina legal.

A) Memorias anuales

El Consejo de Estado eleva anualmente al gobierno una memoria que es elaborada por la Ponencia de Memoria –que, en principio, está integrada por los consejeros permanentes que presiden las ponencias de Doctrina Legal; Presupuestos y Gestión Económica; Biblioteca; los nueve Letrados Mayores; y el Secretario general– y es aprobada por el Pleno en una sesión solemne que se suele celebrar a mediados de dicho año.

La Memoria se divide en dos partes: la primera expone la actividad del Consejo de Estado durante el año al que se refiere la Memoria; la segunda recoge observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulte de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración.

---

[157] Consejo de Estado 2008. *El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias,* Madrid, Centro de Estudios Politicos y Constitucionales/Consejo de Estado.

[158] Consejo de Estado 2009. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos,* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Consejo de Estado.

[159] El informe fue publicado por el Gobierno y puede consultarse en internet.

Las Memorias son públicas [160] y pueden consultarse en la página web del Consejo de Estado [161].

B) Doctrina legal

El Consejo de Estado elabora la doctrina legal de cada año, es decir, recopilaciones de la doctrina legal sentada en los dictámenes emitidos ese año, omitiendo los datos concretos sobre la procedencia y características de las consultas. Esta doctrina legal es pública y está publicada en la página web de la institución [162].

Al margen de la doctrina legal, el Consejero de Estado D. Antonio Pérez-Tenessa, publicó en 2003 un Compendio de doctrina del Consejo de Estado [163] y, recientemente, el autor de esta obra ha publicado una selección de fragmentos de dictámenes sobre la doctrina del Consejo de Estado en materia de técnica normativa [164].

7. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS

7.1 **Relaciones internacionales**

El Consejo de Estado tiene una escasa proyección internacional. No es miembro de la *Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne* (ACA) y únicamente mantiene contactos institucionales esporádicos con algunos consejos de estado, especialmente con los de Colombia y Francia [165].

7.2 **Transparencia y comunicación**

El Consejo de Estado cuenta con un página web en la que se contiene abundante información sobre la institución, su composición, funciones y fun-

---

[160] La primera que se publicó fue la Memoria de 1980.

[161] Memorias - Consejo de Estado - Reino de España.

[162] Doctrina Legal - Consejo de Estado - Reino de España.

La última doctrina legal publicada corresponde al año 2008. Entre 2012 y 2015 se publicaron unas fichas de doctrina. En 2024 se ha reanudado la elaboración de la doctrina legal y en 2025 se publicará la doctrina legal del año 2023.

[163] Pérez-Tenessa, A. 2003. *Compendio de la doctrina del Consejo de Estado,* Madrid, Boletín Oficial del Estado.

[164] Rodríguez Giménez, C. 2025. *Técnica normativa y Consejo de Estado,* Madrid, Dykinson.

[165] Esta publicación tiene como objetivo, precisamente, potenciar la dimensión internacional del Consejo de Estado de España y promover sus relaciones con otros consejos de estado europeos.

cionamiento y que contiene un Portal de Transparencia [166] en el que se encuentra a disposición de la ciudadanía una detallada información en materia organización y gobierno; dictámenes, estudios y memorias; contratos y convenios; información económica; e información general.

7.3 **Formación**

El Consejo de Estado no organiza actividades de formación para Consejeros y Letrados. Se asume que la formación se adquiere con el transcurso del tiempo a través del estudio de los proyectos de dictamen sobre los que deben pronunciarse o el despacho de los asuntos que les son asignados.

7.4 **Sede** [167]

El Consejo de Estado tiene su sede en el Palacio de los Consejos de Madrid, junto al Palacio Real.

[166] Portal de Transparencia - Consejo de Estado - Reino de España.

[167] Entre las obras que se han ocupado del Palacio de los Consejos puede destacarse: Martín Tovar, C. & Borque Lafuente, E. *El palacio de Uceda. La Capitanía General de Madrid,* Madrid, Ministerio de Defensa. Contiene abundante bibliografía sobre el Palacio de los Consejos, también conocido como Palacio de Uceda. Además, puede verse Perez-Tenessa, A. 1988. Capitanía General y Consejo de Estado. *Revista de las Armas y Servicios.* Y Pérez-Tenessa, A. 2005. *Historia, cosas e historias del Consejo de Estado,* Madrid, Consejo de Estado. Boletín Oficial del Estado, *ibid*. pp. 67 ss. Jordana de Pozas, L. 1972. El Consejo de Estado (1944-1970). *Estudios de Derecho Adminitrativo. Libro Jubilar del Consejo de Estado.* Madrid: Instituto de Estudios Políticos. pp. 19 ss.

II
El Consejo de Estado de la República de Francia

II. EL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA DE FRANCIA [168]

« Ancré dans l'histoire, le Conseil d'État est aussi une institution en mouvement, qui se caractérise par l'adaptation constante de ses missions, de son organisation et de sa composition aux exigences de son époque » [169].

1. SUCINTA RESEÑA HISTÓRICA [170]

1.1 **Introducción**

Heredero de los consejos del rey medievales y, especialmente, del *Conseil d'État* del Antiguo Régimen –que no estaba ya al servicio del príncipe, sino del Estado, y que no era un mero instrumento de poder sino un instrumen-

[168] Mis estancias en el Consejo de Estado de la República de Francia se extendieron entre enero y agosto de 2016, y entre el 16 y el 27 de septiembre de 2024.

[169] Stirn, B. & Aguila, Y. 2021. *Droit public français et européen,* Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz. p. 689.

[170] Los estudios sobre la historia del *Conseil d'État* son numerosísimos, no pudiendo aquí más que hacer un breve resumen de los hitos más importantes, sin ninguna pretensión de erudición. No obstante, creo necesario destacar la importancia que se le otorga en el Consejo de Estado a conocer, de la forma más fidedigna posible, su trayectoria histórica y la promoción que de los estudios históricos se hace tanto por la institución como por sus miembros, lo cual ha permitido contar hoy en día con una extensa bibliografía sobre los distintos períodos de la institución y sobre sus miembros más destacados.

Esta breve nota histórica sigue, principalmente, la introducción histórica contenida en Stirn, B. 1994. *Le Conseil d'état : son rôle, sa jurisprudence, Paris, Hachette.* pp. 17 a 22, que, a su vez, inspira claramente, junto con otras obras en la materia, la descripción de la historia contenida en la página web del Conseil d'État (Histoire du Conseil d'État - Conseil d'État (conseil-etat.fr)), que también ha sido ampliamente consultada.

La página web del *Conseil d'État* contiene una amplia bibliografía sobre la institución y, especialmente, sobre su historia.

to de gestión del Estado [171]–, el actual *Conseil d'État* fue fundado por Napoleón en 1799 y, desde entonces ha sobrevivido, aunque no sin dificultades, a quince constituciones, a varias guerras y revoluciones, y a profundos cambios tanto en Francia como en el mundo [172] [173].

1.2 **La creación del Consejo de Estado**

Transcurridos diez años desde la supresión del Consejo de Estado del Antiguo Régimen, la Constitución francesa de 13 de diciembre de 1799 –*22 frimaire an VIII*–, que estableció el Consulado, previó, en su artículo 52, la creación de un Consejo de Estado encargado de «*rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en mateière administrative*» [174]. Este Consejo de Estado estaba presidido por el primer cónsul –Napoleón– y estuvo integrado inicialmente solo por consejeros de estado elegidos por sus conocimientos y por su pertenencia a las principales familias políticas del momento [175]. En 1803, se creó la categoría de los *auditeurs au Conseil d'État.* En 1806, se añadirán los *maîtres de requêtes* [176]. A partir de 1809, los *auditeurs* ingresarán previo «*examen de capacité*» ante tres miembros del Consejo de Estado [177].

Durante el Consulado y el Imperio el Consejo de Estado desempeñará un papel de primer orden, prueba de lo cual es que Napoleón presidió regularmen-

---

[171] Monnier, F. O. 1999. L'Ancien Régime. *In:* Arnoult, E. & Massot, J. (eds.) *Le Conseil d'Etat: de l'An VIII à nos jours: livre jubilaire du deuxième centenaire.* Paris: Biro. pp. 15 ss.

[172] Braibant, G. 2000. Perspectives. *La Revue administrative,* 53. p. 198.

[173] Como señalara el Vicepresidente Lasserre: « *En comparant le Conseil d'État napoléonien et le Conseil d'État d'aujourd'hui, on est ainsi frappé par le chemin parcouru, par l'importance de ses transformations: chacune d'elles exprime les avancées de la démocratie dans notre pays. Elles nous rappellent aussi que le Conseil d'État n'a jamais été le fruit d'une construction théorique abstraite; que pour le comprendre, ce n'est pas dans les traités de science politique ou dans nos constitutions qu'il convient d'aller voir, mais dans l'histoire, dans la pratique, dans les coutumes, dans les conventions. Il y a là, j'en conviens, quelque chose de perturbant pour nos esprits cartésiens. Mais ce n'est qu'ainsi, en acceptant de lever le voile des apparences, que l'on pourra saisir à sa juste valeur la contribution essentielle du Conseil d'État à l'État de droit*» Lasserre, B. 2021. Que reste-t-il du Conseil d'État napoléonien ? *Journal Spécial des sociétés*.

[174] A imagen del Consejo de Estado, en torno a los prefectos se crearon, en su ámbito territorial correspondiente, los *conseils de préfecture*, cuya misión era, igualmente, aconsejar al prefecto y resolver los litigios de la administración en ese nivel territorial. Las decisiones de estos *conseils* podían ser recurridas en apelación ante el Consejo de Estado.

[175] Jacobinos (Brune, Merlin); revolucionarios moderados (Roederer, Regnaud); y conservadores (Bigot de Préamneu, Dufresne)

[176] Con ello, se incorporan a la nueva institución las denominaciones que tradicionalmente se habían utilizado en Francia en el Consejo del Rey del Antiguo Régimen para sus miembros: consejeros de estado y *maîtres des requêtes.*

[177] Este examen es el primer «*grand concours administraf*» –una especie de oposición–, cuya configuración se inspira en el principio revolucionario de la igualdad de acceso a los empleos públicos.

te sus sesiones, al menos hasta 1810. La obra legislativa y administrativa de este período se debe, en gran medida al trabajo de la institución, que elaboró el *code civil*, el *code penal*, el *code de procédure civile*, el *code d'instruction criminelle* y el *code de commerce.* En el ámbito contencioso, tras la creación de la *commission du contentieux* en 1806, comenzará a elaborar una jurisprudencia tendente a someter al Estado al derecho y afirmará su independencia de forma progresiva. En estos años la institución puso de manifiesto el rigor y la eficacia en el ejercicio de sus funciones, su conocimiento del derecho y de la administración.

1.3 **El Consejo de Estado entre 1815 a 1870**

Con el final del Imperio y la caída de Napoleón el Consejo de Estado perdió protagonismo. Las cartas constitucionales de 1814 –Restauración– y 1830 –Monarquía de Julio– no lo mencionaron, su actividad consultiva disminuyó considerablemente, especialmente durante la Restauración, pero, en cambio, su función contenciosa se consolidó.

Con el advenimiento de la Segunda República en 1848, el Consejo de Estado volvió a ser consagrado en la Constitución, que le dedicó un capítulo entero y estableció que debía ser consultado sobre los anteproyectos de ley cuando lo previera una norma legal y sobre las proposiciones de ley cuando se las remitiera el Parlamento, y que, además, debía preparar los *règlements d'administration publique* cuando se previera expresamente. En lo relativo a la composición, apareció por primera vez la figura del Vicepresidente del Consejo de Estado y los miembros del Consejo de Estado eran nombrados por un período de seis años por la Asamblea nacional. Además, durante este período, se llevan a cabo una serie de reformas que anticipan las que se harán en la Tercera República: en 1849 consagra el principio de «*justice déléguée*» en lugar del principio de «*justice rétenue*»; se crea el Tribunal de Conflictos [178]; y se reorganiza el acceso al *auditorat* como un verdadero *concours*.

Con la instauración del Segundo Imperio en 1852 se recupera el principio de «*justice rétenue*», que se impartirá en nombre del Emperador, que preside la institución. A pesar de que el Consejo de Estado perdió durante esta etapa su independencia, lo cierto es que su prestigio se consolidó gracias al papel fundamental que asumió tanto en el ejercicio de su función consultiva –tanto en relación con los distintos proyectos normativos que le eran sometidos como con los asuntos de gobierno y administración– como en el de la función con-

[178] Tribunal especial integrado por miembros de la *Cour de cassation* y consejeros de estado para dirimir los conflictos de competencia entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial.

tenciosa, a través de la cual creó algunos de los conceptos fundamentales del derecho administrativo continental (silencio administrativo, concepto de acto político, etc.) y consagró por primera vez el recurso de exceso de poder, que permitió el control de la actividad de la administración.

1.4 **La Tercera República (1870-1940)**

La *loi du 24 mai 1872* restableció el principio de «*justice déléguée*», de manera que el *Conseil* pasó a decidir «*au nom du peuple français*»; restableció el Tribunal de Conflictos y organizó el Consejo de Estado en secciones. Durante este período, mantuvo su importancia la función consultiva, a pesar de que la consulta de los anteproyectos de ley pasó a ser facultativa, pero, sobre todo, destacó la función contencioso-administrativa, que vivió su edad de oro en Francia y continuó con la creación de conceptos fundamentales para el derecho administrativo continental (responsabilidad del Estado, contrato administrativo, *agent public o travaux publics* [179], y consagró definitivamente el recurso por exceso de poder). Durante la Primera Guerra Mundial desarrolló el concepto de «*circonstances exceptionnelles*» para justificar que durante los períodos de crisis el poder público pueda disponer de poderes excepcionales para asegurar la continuidad de los servicios públicos.

En relación con la composición, después de la depuración de los miembros no afectos a la República en 1879, se estableció un sistema destinado a reforzar la independencia de los miembros de la institución [180]. El *concours* al *auditorat*, que había sido alterado durante el Segundo Imperio, se restableció. De forma progresiva, la proporción de *maîtres des requêtes* nombrados entre los *auditeurs* aumentó, pasando de un tercio a dos tercios y, en 1910, a tres cuartos. En el caso de los consejeros, la proporción de los consejeros que debían ser nombrados entre los *maîtres des requêtes* era de la mitad y, a partir de 1923, de dos tercios [181]. Esta evolución se produjo, en buena medida, gracias a Édouard Laferrière; vicepresidente del Consejo de Estado entre 1886 y 1898, quien consiguió profesionalizar el cuerpo y, al mismo tiempo, hacerlo más independiente.

---

[179] Conceptos que serán comentados y desarrollados por ilustres académicos como Léon Duguit, Maurice Hauriou o Gaston Jèze.

[180] Bosvieux-Onyekwelu, C. 2018. Le service public au Conseil d'État: comment un grand corps se professionnalise en captant une idée (1872-1940). Sociologie du travail, 60.

[181] Proporciones que no variaron hasta 2021, cuando se reforzó, aún más, la carrera interna y, prácticamente, se eliminó la influencia del Gobierno en los nombramientos.

En 1875, el Consejo de Estado se trasladó a su sede actual, el *Palais Royal*.

1.5 **Segunda Guerra Mundial (1940-1944)**

En 1940, el Consejo de Estado se instaló, primero, en Monségur, después en Royat, cerca de Clermont-Ferrand, donde intentó continuar con su actividad jurisdiccional. Estos años fueron los más sombríos de la historia del *Conseil d'État,* muchos de cuyos miembros colaboraron con el Régimen de Vichy y participaron en la redacción de algunos de los textos normativos más controvertidos [182]. A finales de 1942 regresó a París [183] y se consagró, fundamentalmente, a las funciones contenciosas.

Por su parte, la Francia libre contó con un *Comité du Contentieux*, que desempeñó las funciones propias de la sección *du contentieux*. En 1941, se creó en Londres una comisión de legislación que funcionó durante algunos meses. Posteriormente, en 1943, se creó un *Comité juridique*, presidido por René Cassin, que desempeñó las funciones consultivas del Consejo de Estado, y que desapareció al integrarse en 1945 la mayoría de sus miembros en el Consejo de Estado.

1.6 **Liberación y Cuarta República (1944-1958)**

Tras la Liberación de Francia, el Consejo de Estado atravesó un período difícil, como consecuencia de la hostilidad que en algunos sectores de la Francia libre había suscitado el papel jugado por la institución durante el régimen de Vichy, y se produjo la depuración de parte de sus miembros. Los miembros depurados por Vichy fueron reintegrados, se amplió el turno exterior y las nuevas incorporaciones ayudaron a renovar la institución. El 22 de noviembre de 1944 René Cassin [184] fue nombrado vicepresidente del Consejo de Estado,

---

[182] De Broglie, G. 1999. Les changements de régime. *In:* Arnoult, E. & Massot, J. (eds.) *Le Conseil d'Etat: de l'An VIII à nos jours: livre jubilaire du deuxième centenaire.* Paris: Biro. p. 27.

[183] Son numerosos los estudios sobre este período especialmente delicado de la historia de Francia y del Consejo de Estado: Marcou, J. 1994. Le Conseil d'État: juge administratif sous Vichy. *Le genre humain*. Lochak, D. 1993. Le Conseil d'Etat sous Vichy et le Consiglio di Stato sous le fascisme. *Le droit administratif en mutation*. Chevallier, J. 1996. L'épuration au Conseil d'État. *Le rétablissement de la légalité républicaine*. Massot, J. 1998. Le conseil d'état et le régime de Vichy. *Vingtième siècle. Revue d'histoire*.; Baruch, M.-O. 1998. Le Conseil d'État sous Vichy. Le point de vue. *La Revue administrative,* 51.; Fabre, p. 2001. *Le conseil d'etat et Vichy: le contentieux de l'antisémitisme,* Paris, Paris: Publications de la Sorbonne.

[184] Profesor de derecho internacional, fue uno de las primeras personas que se unió al General de Gaulle en Londres. Fue inspirador de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Conve-

lo cual le permitió liderar la renovación de la institución hasta 1960 y poner tierra de por medio con los difíciles años de la Segunda Guerra Mundial [185].

En 1945, la creación de la *École nationale d'administration* (ENA) supuso una modificación sustancial del sistema de ingreso de los *auditeurs* en el Consejo de Estado: el tradicional *concours* específico organizado por la propia institución fue sustituido por un sistema en el que los puestos de *auditeurs* vacantes eran cubiertos por alumnos procedentes de la ENA.

Ese mismo año de 1945 se aprobó la *ordonnance núm. 45-1708 du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'État,* que llevó a cabo una profunda reorganización del Consejo de Estado y, entre otras novedades, previó la consulta preceptiva de todos los anteproyectos de ley, previsión que dio una nueva dimensión a la función consultiva de la institución.

En 1946 se aprobó la Constitución de la Cuarta República, que, aunque no hizo referencia al Consejo de Estado*,* posibilitó que durante su vigencia se produjera una auténtica renovación de la institución, tanto de la parte consultiva con el aumento de las consultas preceptivas, como de la parte contenciosa, con la creación de los tribunales administrativos, que sustituyeron a los *conseils de préfecture* y que se configuraron con carácter general como la primera instancia de la justicia administrativa cuyas decisiones podían ser recurridas en apelación ante el Consejo de Estado [186].

1.7 **La Quinta República (1958 a nuestros días)**

La Constitución francesa de 1958, inspirada por el General de Gaulle, redactada por un *maître des requêtes* del Consejo de Estado –Michel Debré–, y en cuya elaboración el Consejo de Estado jugó un papel esencial, reservó una posición destacada para la institución*,* como órgano supremo de la justicia administrativa y como consejero del Gobierno. Sin embargo, las relaciones entre de Gaulle y el Consejo de Estado no fueron fáciles y en 1962 alcanzaron el punto álgido de tensión como consecuencia de, por un lado, un *avis* que se filtró en el que el Consejo de Estado se mostraba desfavorable a un *projet de loi référendaire* relativo a la elección del Presidente de la República mediante sufragio universal y, por otro, de un *arrêt* por el que la *Section du Contentieux* anuló una

nio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades Fundamentales, y, por ello, recibió el Premio Nobel de la Paz en 1968.

[185] De Broglie, G. 1999. Les changements de régime. *In:* Arnoult, E. & Massot, J. (eds.) *Le Conseil d'Etat: de l'An VIII à nos jours: livre jubilaire du deuxième centenaire.* Paris: Biro. p. 28.

[186] Savarin, E. 2000. *Le Conseil d'Etat et le pouvoir constituant: le role du Conseil d'Etat dans l'écriture de la Constitution du 4 octobre 1958. L'auteur.*

ordonnance del Presidente de la República que creaba la *Cour Militaire de Justice*. El Gobierno decidió reformar el Consejo de Estado¸ pero gracias a la intercesión del vicepresidente en aquel momento, Alexandre Parodi, la reforma tuvo un alcance limitado (fundamentalmente creó la *Commission du rapport* y permitió la doble afectación de los miembros a las secciones consultivas y a la sección *du contentieux*), lo cual no hizo sino reforzar el prestigio de la institución. Durante los años 80, se realizaron una serie de reformas que reforzaron la posición central del Consejo de Estado en la jurisdicción administrativa.

En 2008, se adoptaron una serie de reformas para separar, de forma más clara, las funciones consultivas y contenciosas del Consejo de Estado y, a través de una reforma de la Constitución, se introdujo la *question prioritaire de constitutionannalité* y la posibilidad de que la *Assemblée Nationale* como el *Sénat* puedan solicitar el *avis* del Consejo de Estado sobre una proposición de ley. En 2009, se modificó, en la parte contenciosa de la institución, la tradicional denominación del *commissaire du gouvernment* por la de *rapporteur public*. En 2016, se llevaron a cabo numerosas reformas en el ámbito contencioso, especialmente en materia de procedimiento.

En fin, en 2021, se produjo la reforma de las vías de acceso al Consejo de Estado como consecuencia de la supresión de la ENA y su sustitución por el *Institut National du service public* (INSP), reforma que será explicada detenidamente por lo que respecta al Consejo de Estado en el apartado dedicado a su composición.

2. ASPECTOS GENERALES

2.1 **Regulación constitucional, legal y reglamentaria**

La Constitución francesa de 1958 hace referencia al Consejo de Estado en varios artículos, pero no contiene una regulación sistemática de la institución. El artículo 13 incluye a los consejeros de estado entre los funcionarios nombrados por el Consejo de Ministros. Los artículos 37, 38 y 39, los supuestos en los que la consulta al Consejo de Estado es preceptiva. El artículo 61-1 establece que el Consejo de Estado puede, en el marco de un litigio, solicitar al *Conseil constitutionnel* que se pronuncie sobre una cuestión en relación con la cual se haya invocado que se ha producido una vulneración de los derechos y libertades que la Constitución garantiza. El artículo 65 prevé que uno de los miembros de *la formation compétente à l'égard des magistrats du siège del Conseil supérieur de la magistrature* sea un consejero de estado designado por

el Consejo de Estado. En fin, los artículos 74, 74-1 y 76 se refieren al papel del Consejo de Estado en relación con las *collectivités territoriales*.

Con carácter general, el Consejo de Estado está regulado, a nivel legal, en los artículos L111-1 a L137-1 [187] del *Code de la justice administrative* [188] y, a nivel reglamentario, en los artículos R112-1 à R 137-3 [189] del mismo *Code de la justice administrative*. Adicionalmente, al Consejo de Estado hacen referencia numerosas disposiciones, tanto legales como reglamentarias, para regular cuestiones accesorias.

2.2 **Naturaleza**

El Consejo de Estado es un órgano de características particulares debido a que tiene atribuidas al mismo tiempo dos funciones distintas: la función consultiva y la función contenciosa. Como órgano consultivo, es «*conseiller du gouvernement*» y, desde que en 2008 se introdujera la posibilidad de que la *Assemblée Nationale* y el *Sénat* sometieran a consulta las proposiciones de ley, también «*conseiller du Parlement*», y se pronuncia a través de los denominados *avis* y, más recientemente, a través de los estudios que elabora. Como órgano judicial, es el órgano supremo de la justicia administrativa y se pronuncia a través de *décisions* y de *arrêtés*.

La dualidad funcional del Consejo de Estado ha sido criticada en numerosas ocasiones por los riesgos que entraña para el principio de separación de poderes y, en especial, para la independencia de la justicia administrativa. Frente a ello, se ha señalado que dicha dualidad no solo es una característica esencial de la institución desde el mismo momento de su fundación, sino que tiene indudables ventajas: mientras el conocimiento profundo de la administración por parte del juez ayuda a juzgar mejor al Estado, la experiencia contenciosa permite que los *avis* sean emitidos con mayor seguridad y conocimiento de causa [190].

En Francia se recuerda que el Tribunal Europeo de Derecho Humanos (TEDH) ha confirmado la compatibilidad de esta dualidad con el artículo 6, párrafo 1, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y, en particular, con el principio de imparcialidad, a pesar de las dudas inicialmente suscitadas por la Sentencia de 28 de septiembre

[187] Artículos de rango legal.
[188] Código de la justicia administrativa. En adelante, CJA.
[189] Artículos de rango reglamentario.
[190] Stirn, B. & Aguila, Y. 2021. *Droit public français et européen,* Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz. p. 698.

de 1995, *Procola contra Luxemburgo* [191], que posteriormente fueron disipadas por el Setencia de *6 de mayo de 2003, Kleyn contra Pays Bas* [192], y el *arrêt Sacilor-Lormine, du 9 novembre 2006* [193]. El TEDH ha admitido la posibilidad de que la función consultiva y la función contenciosa estén atribuidas a un mismo órgano siempre y cuando se adopten las medidas organizativas necesarias para garantizar que una misma persona no se pueda pronunciar sobre un mismo asunto, primero en la parte consultiva, y, después, en la parte contenciosa. El citado Tribunal también ha señalado que no se producía una violación del principio de imparcialidad si no concurría la identidad de persona y asunto. Como consecuencia de estos pronunciamientos, en 2008 se reforzó la separación entre las funciones jurisdiccionales y las consultivas a través de dos previsiones [194]: por un lado, los miembros del Consejo de Estado que hubieran participado en la deliberación de un *avis* sobre un proyecto normativo no pueden ser miembros de la sala de la *section du contentieux* que juzgue recursos contra actos adoptados con base en la norma en cuyo origen estaba el mencionado proyecto normativo [195]; y, por otro, ha modificado la composición de la *Assemblée du contentieux*, órgano judicial más solemne del Consejo de Estado, para que la mayoría de sus miembros procedan de la *section du contentieux*. En fin, las sentencias del TEDH *UFC-Que choisir de Côte d'Or* contra Francia, de 30 de junio 2009¸ y *Escoffier* contra Francia, de 8 de marzo 2011, han confirmado la compatibilidad de la dualidad del sistema francés, siempre y cuando se respeten las previsiones organizativas mencionadas [196].

2.3 **Independencia**

En Francia, el Consejo de Estado tiene una reconocida autoridad moral [197], que se apoya, fundamentalmente, en la notoria independencia del Gobierno que la institución ha sido capaz de conseguir. Los aspectos más visibles de esta independencia son los siguientes.

En primer lugar, la influencia del Gobierno en los nombramientos se ha visto disminuida con el paso del tiempo. Como se ha expuesto en la introduc-

---

[191] Relativa al Consejo de Estado de Luxemburgo.

[192] Relativa al Consejo de Estado de los Países Bajos.

[193] En el que se cuestionaba el sistema francés de dualidad funcional del Consejo de Estado de Francia.

[194] Stirn, B. & Aguila, Y. 2021. *Droit public français et européen,* Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz. pp. 702 y 703.

[195] Esta regla figuraba en el artículo 20 de la ley de 24 de mayo de 1872, pero fue eliminada después de la Segunda Guerra Mundial.

[196] Stirn, B. & Aguila, Y. 2021. *Droit public français et européen,* Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz. p. 699.

[197] Latournerie, D. 2005. *Le conseil d'état: au nom du peuple français,* Paris, Dalloz. p. 7.

ción histórica, durante la Tercera República, se restableció el concurso al *auditorat*, que era un examen de capacidad, y, disminuyó considerablemente la intervención del Gobierno en los nombramientos. De forma progresiva, la proporción de *maîtres des requêtes* nombrados entre los *auditeurs* aumentó, pasando de un tercio a dos tercios y, en 1910, a tres cuartos. En el caso de los consejeros, las proporción de los que debían ser nombrados entre los *maîtres des requêtes* era de la mitad y, a partir de 1923, de dos tercios. Solo un tercio de los consejeros de estado y un cuarto de los *maîtres des requêtes* eran nombrados libremente por el Gobierno, sin intervención del Consejo de Estado. A partir de la reforma de 2021, el gobierno solo interviene, respectivamente, en un cuarto y un quinto de esos nombramientos, y en ellos, también interviene el Consejo de Estado. Así, actualmente, ningún nombramiento de un miembro del Consejo de Estado se realiza sin la intervención de este, teniendo en la práctica su Vicepresidente un poder de veto en todos los casos.

En segundo lugar, los *avis* son adoptados por mayoría de votos de los asistentes a la reunión de la sección o de la Asamblea General, siempre que haya un *quorum* mínimo. Todos los miembros del Consejo de Estado (*auditeurs*, *maîtres des requêtes*, *conseillers d'état*) tienen derecho a voto en igualdad de condiciones, sin que haya disciplina de voto ni ningún tipo de solidaridad entre los miembros.

En tercer lugar, ningún gobierno ha sancionado, desde el Segundo Imperio, a excepción del régimen de Vichy, a ningún miembro del Consejo de Estado por el ejercicio de sus funciones en el seno de la institución.

En fin, la independencia de la institución se ha apuntalado, en gran medida, gracias a la personalidad de las personas que sirven la institución: «*servir, ce n'est pas se comporter en domestique du pouvoir et chacun, au Palais Royal –siège du Conseil d'État– se sentirait déshonoré professionnellement aux yeux de ses collègues si ses votes et ses prises de position dans le service étaient dictés par des pressions partisanes*» [198].

3. COMPOSICIÓN

El Consejo de Estado está compuesto por el Vicepresidente; los presidentes de sección; los consejeros de estado de estado en servicio ordinario; los consejeros de estado en servicio extraordinario; los *maîtres des requêtes*; los *maîtres des requêtes* en servicio extraordinario; y los *auditeurs.*

[198] Latournerie, D. 2005. *Le conseil d'état: au nom du peuple français,* Paris, Dalloz. p. 8.

3.1 **Vicepresidente** [199]

El Consejo de Estado está presidido por el Vicepresidente del Consejo de Estado [200].

A) Nombramiento

Según la normativa vigente, es nombrado por Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Justicia, entre los presidentes de sección y los consejeros de estado en servicio ordinario. Sin embargo, en la práctica, es el Presidente de la República quien elige entre los presidentes de sección del Consejo de Estado quién será nombrado vicepresidente.

B) Sustitución

En caso de vacante, ausencia o impedimento, es sustituido por el presidente de sección de mayor antigüedad en el escalafón, salvo que expresamente se prevea otra cosa.

C) Cese

El nombramiento como vicepresidente es sin límite de tiempo, de manera que lo habitual suele ser que cesen al alcanzar la edad jubilación (que, en este caso, está fijada en sesenta y cinco años, pero está contemplado que pueda solicitar ser mantenido en activo hasta los sesenta y ocho años [201]).

---

[199] La figura del vicepresidente del Consejo de Estado ha sido estudiada en profundidad por diversos autores, en especial: HENRY, O. 1995. Le vice-président du Conseil d'Etat. *Revue du Droit Public et de la Science politique.* y GONOD, P. 2005. *La présidence du Conseil d'État républicain, Dalloz.*

Han sido vicepresidentes del Consejo de Estado desde el final de la Segunda Guerra Mundial: René Cassin (1944-1960); Alexandre Parodi (1960-1971); Bernard Chenot (1971-1978); Christian Chavanon (1979-1981); Marc Barbet (1981-1982); Pierre Nicolaÿ (1982-1987); Marceau Long (1987-1995); Renaud Denoix de Saint Marc (1995-2006); Jean-Marc Sauvé (2006-2018); Bruno Lasserre (2018-2022); Didier-Roland Tabuteau (desde 2022 y cuya jubilación está prevista para 2026).

[200] La equívoca denominación de Vicepresidente para hacer referencia al presidente responde a razones históricas. La presidencia del Consejo de Estado fue inicialmente atribuida a una personalidad política: en el momento de su creación fue presidido por Napoleón; después por el Jefe del Estado; durante el Segundo Imperio, por «*un ministre présidant le Conseil d'État*»; posteriormente, por el Ministro de Justicia; y, por último, por el Primer Ministro. La importancia de las responsabilidades en el ámbito político de quienes ostentaban la presidencia junto con la alta especialización que el desempeño de la función de juez administrativo requería hicieron que surgiera en 1872 la figura del vicepresidente, que, aunque al principio tenía perfiles difusos, con el paso del tiempo terminó ocupando un papel central en la institución y asumiendo todas las funciones propias del presidente.

Por esas mismas razones históricas, actualmente está previsto que el Primer Ministro o, en su ausencia, el Ministro de Justicia, puedan presidir la Asamblea General del Consejo de Estado –lo que, en la práctica, solo sucede en sesiones protocolarias–.

[201] Que, en la práctica, es lo que sucede.

D) Funciones

El Vicepresidente preside la Asamblea General y la Asamblea de lo Contencioso [202]; garantiza el orden interior, dirige la gestión y representa a la institución. De él dependen la Secretaría General, las distintas Secciones, tanto consultivas como contenciosa, y tres departamentos (Misión de Inspección de la Jurisdicción Administrativa, Secretaría General de Tribunales Administrativos y Tribunales Administrativos de apelación; y el Centro de Investigación y Difusión Jurídicas [203]).

Además, preside el denominado *Bureau du Conseil d'État*, que es un órgano informal compuesto por el vicepresidente y los presidentes de sección, que se reúne, al menos, una vez al mes y que delibera sobre los asuntos fundamentales de la institución y toma decisiones en relación con asuntos particulares de los miembros.

E) Tratamientos y honores

El Vicepresidente es el primer funcionario de Francia, el *chef de corps* del Consejo de Estado, la séptima autoridad del Estado francés –después de las autoridades políticas y del presidente del *Conseil constitutionnel*– y la primera de las autoridades civiles y militares.

3.2 **Presidentes de sección**

A) Nombramiento

Según la normativa vigente, son nombrados por decreto adoptado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Justicia, entre los consejeros de estado. En la práctica, sin embargo, el nombramiento se produce de la siguiente forma:

En el caso del nombramiento de los presidentes de las *sections administratives* –consultivas–, el Vicepresidente, previa deliberación con el *Bureau*, elabora una lista de tres candidatos entre los consejeros que se postulan al quedar vacante el puesto. El primer nombre de la lista se comunica a la *Com-*

[202] Que son, respectivamente, las dos formaciones –órganos– superiores del Consejo de Estado en materia consultiva y en materia jurisdiccional.

[203] « *Centre de recherches et de diffusion juridiques* ». Este centro tiene como funciones recopilar y seleccionar las decisiones y los *avis* del Consejo de Estado, así como dar soporte a las secciones, especialmente a la *section du contentieux.* Está dirigido por los *maîtres des requêtes y auditeurs* designados al efecto por el Vicepresidente –generalmente, los más brillantes-.

mission supérieure du Conseil d'État[204] para su conocimiento y, a continuación, se remite la lista de tres candidatos al Presidente de la República, que, generalmente, nombra al primero de ellos[205].

En el caso del nombramiento del presidente de la *section du contentieux*, el Vicepresidente, después de la deliberación del *Bureau*, remite el nombre de una sola persona, que es la que es nombrada[206].

B) Cese

Los presidentes de sección cesan por jubilación (edad que, en este caso, está fijada en sesenta y cinco años, pero pueden solicitar ser mantenidos en activo hasta la edad de sesenta y ocho años). La solicitud es transmitida a la *Commission supérieure du Conseil d'État*, que emite su parecer a la vista del interés del servicio y de la aptitud del interesado.

C) Funciones

El Presidente de sección es el responsable de la dirección de todos los aspectos de la sección, de la dirección del debate durante las reuniones de la sección y de la supervisión de los *avis*. Además, es miembro de la *Assemblée Générale*, de la *Assemblée du Contentieux* y del *Bureau*.

Al margen de las funciones en el seno de la institución, pueden realizar otras actividades, que generalmente son de carácter docente, y que en todo caso deben ser comunicadas al Vicepresidente –que, en su caso, puede no autorizarlas–.

3.3 **Consejeros de Estado**

Los consejeros de estado se clasifican en dos categorías: consejeros de estado en servicio ordinario y consejeros de estado en servicio extraordinario.

---

[204] Esta comisión, que es una comisión de representación de los *auditeurs, maître des requêtes y conseillers d'État,* está compuesta por cuatro consejeros de estado, ya en servicio ordinario, ya en servicio extraordinario; tres *maîtres des requêtes* o *maîtres des requêtes* en servicio extraordinario; y un *auditeur*.

[205] Cuando ello sucede, que es en la inmensa mayoría de los casos, es el propio Consejo de Estado, a través de su Vicepresidente, previa deliberación con el *Bureau*, quien, *de facto,* elige al presidente de sección. Ahora bien, aunque no es frecuente en absoluto, hay excepciones: a principios de 2024, el Presidente de la República eligió como Presidente de la *section des finances* al segundo de la lista remitida (Philippe Josse), en lugar del que figuraba primero (Rémy Schwartz), por entender que en el elegido concurrían especiales conocimientos sobre los asuntos examinados por la citada sección. En todo caso, quienes son elegidos presidentes de sección son personas con una dilatada y destacada trayectoria en el seno del Consejo de Estado y con extensos conocimientos jurídicos que han sido acreditados tanto dentro como fuera de la institución.

[206] Por lo tanto, es el propio Consejo de Estado quien nombra al *président de la section du contentieux.*

3.3.1 Consejeros de estado en servicio ordinario

A) Nombramiento y vías de acceso

Todos los consejeros de estado en servicio ordinario son nombrados por decreto adoptado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Justicia. Una vez nombrados, acceden de forma permanente a la categoría de *conseiller d'état.* Los nombramientos recaen sobre las personas que hayan sido seleccionadas por alguna de las siguientes cinco vías acceso:

a) Turno interior

El turno interior es la vía por la que los *maîtres des requêtes* acceden a la categoría de consejeros de estado en servicio ordinario. Para ello, es necesario cumplir dos requisitos: por un lado, al menos doce años de experiencia en la categoría de *maître des requêtes* y, por otro, haber pasado, al menos, dos de esos doce años en algún puesto del sector público fuera del Consejo de Estado [207].

Según la normativa vigente, son nombrados por decreto del Consejo de Ministro, a propuesta del Ministro de Justicia. En la práctica, son nombrados a propuesta del Vicepresidente, previo *avis* de la «*Commission supérieur du Conseil d'État*» [208].

Esta es la vía por la que acceden cuatro de cada cinco [209] consejeros de estado en servicio ordinario, a razón de cinco o seis cada año [210].

b) Turno exterior [211]

El turno exterior tiene por objeto incorporar al Consejo de Estado personas de perfiles diversos (prefectos, embajadores, abogados, profesores de uni-

[207] Está expresamente previsto que este requisito no se entiende cumplido si la experiencia en el exterior del Consejo de Estado ha sido en un despacho de abogados o como *avocat au Conseil d'État* o *à la Cour de cassation.*

[208] Tradicionalmente, el ascenso de *maître des requêtes* a *conseiller d'état* tenía lugar por mera antigüedad. Actualmente, la intervención de la mencionada comisión conlleva, al menos formalmente, una cierta evaluación de los méritos acumulados.

[209] Para esta proporción no se tiene en cuenta el consejero nombrado por la vía de «*droit et action publique*». Hasta 2021, la proporción era de dos de cada tres, de manera que la reforma de 2021 ha favorecido, aún más, la carrera interna en el Consejo de Estado.

[210] En aquellos años en los que haya más candidatos que nombramientos posibles, el nombramiento de algunos de ellos se pospone para el año siguiente.

[211] El turno exterior forma parte de la historia del Consejo de Estado. Desde el principio, y durante largo tiempo, el turno exterior fue la forma que tenía el Gobierno de nombrar una parte de los miembros del Consejo de Estado –generalmente, recompensaba servicios prestados al Gobierno y, por lo tanto, no era políticamente neutra (especialmente cuando se acentuó la tendencia de nombrar exministros, antiguos miembros de gabinetes o personas pertenecientes al círculo cercano del Presidente de la República)– y se justificó esgrimiendo que permitía incorporar a personas de trayectorias profesionales (embajadores, mé-

versidad, etc.) y, con ello, enriquecer la institución con conocimientos y experiencias profesionales diversos.

Según la normativa vigente, cada año el Gobierno nombra libremente uno o dos consejeros de estado en servicio ordinario entre personas que tengan, al menos, cuarenta y cinco años cumplidos, previo *avis* –informe/dictamen– de la *commission d'intégration*. En la práctica, son nombrados por el Gobierno a propuesta del Vicepresidente, previo *avis* de la *commission d'intégration*, entre las personas que se postulan a raíz de la publicación de las vacantes en el diario oficial.

La *commission d'intégration* está compuesta por el vicepresidente, dos miembros del Consejo de Estado nombrados por el vicepresidente (un consejero de estado y un *maître des requêtes*) y tres personas externas (una especialista en recursos humanos, nombrada por el Presidente de la República; una especialista en el ámbito de la administración, nombrada por el presidente de la Asamblea Nacional; y otra, especialista en derecho, nombrada por el presidente del Senado). Estos miembros, a excepción del vicepresidente, tienen un mandato de cuatro años, no prorrogable, y entre ellos debe haber, al menos, dos de cada género. Deben ser independientes e imparciales, y prevenir toda interferencia de las autoridades legislativas o ejecutivas en sus deliberaciones y todo conflicto de intereses.

El *avis* de la comisión toma en consideración la candidatura presentada, una entrevista personal con los miembros de la comisión y la experiencia profesional de dicha persona a la vista de las necesidades del Consejo de Estado, necesidades que son especificadas anualmente por el propio Vicepresidente. El *avis* es remitido al interesado si este lo solicita y es publicado en el diario oficial junto con el nombramiento.

c) Consejero de Esta*do «droit et action publique»*

Esta vía ha sido prevista para incorporar al Consejo de Estado expertos en áreas jurídicas o de políticas públicas en las que la institución necesite de conocimientos específicos.

Cada año el Gobierno nombra, a propuesta del Vicepresidente, previo dictamen de la *commission d'intégration*, un consejero de estado «*droit et action*

dicos, militares, etc.) y experiencias diversas que podían enriquecer los conocimientos de la institución. Sin embargo, el turno exterior siempre fue fuertemente criticado por el riesgo que entrañaba para la independencia de la institución y la imagen de politización que transmitía. Con el paso del tiempo, la influencia del Gobierno en los nombramientos del turno exterior se ha ido reduciendo progresivamente y ha dado paso a un mayor protagonismo por parte del Consejo de Estado, que es quien fija los perfiles que necesita la institución y condiciona los nombramientos.

publique», que debe cumplir los siguientes requisitos: tener cuarenta y cinco años cumplidos y veinte años de experiencia en un determinado ámbito jurídico o de políticas públicas –tanto en el sector público como en el sector privado–.

Cada año se publica un anuncio con la vacante en el diario oficial en el que se especifican los conocimientos jurídicos o de políticas públicas que van a ser especialmente tenidos en consideración en el proceso de selección [212] y se abre un plazo para la presentación de candidaturas. Una vez finalizado el plazo, la *commission d'intégration* entrevista a los candidatos que se han postulado prestando especial atención a su experiencia profesional y sus motivaciones para postularse y emite un *avis* en relación con cada uno de ellos. El Vicepresidente propone al Gobierno el nombramiento del candidato elegido por la *commission.*

d) Consejero de estado procedente de la jurisdicción administrativa

Esta vía tiene como finalidad incorporar consejeros de estado procedentes de la jurisdicción administrativa que, de esta forma, pueden acceder al órgano superior de la jurisdicción.

Cada dos años se nombra consejero de estado en servicio ordinario a un miembro de la jurisdicción administrativa (*tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel)* que haya alcanzado el grado de presidente. En este caso, el nombramiento se hace por el Gobierno a propuesta del Vicepresidente del Consejo de Estado, previa deliberación con los presidentes de sección y previo dictamen del *Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel* y de la *Commission supérieure du Conseil d'État.*

e) Presidente *de Cour administrative d'a*ppel o de *la Cour nationale du droit d'a*sile

También son consejeros de estado en servicio ordinario los presidentes de una *Cour administrative d'appel* y de la *Cour nationale du droit d'asile.*

B) Funciones

Los consejeros de estado en servicio ordinario tienen encomendados el estudio de los expedientes y la redacción de los proyectos de *avis* y, para ello, pueden ser adscritos a una o a dos secciones consultivas.

[212] Por ejemplo, en 2024, el anuncio publicado señalaba que se prestaría especial atención a las candidaturas que acreditasen experiencia en materia de dirección de políticas públicas en el ámbito sanitario, financiero, de la digitalización o del medioambiente.

Entre los consejeros de estado en servicio ordinario, el vicepresidente nombra, a propuesta del presidente de sección correspondiente, previa deliberación del *Bureau,* dos o tres presidentes adjuntos («*président adjoint*»). Sus funciones son ayudar al presidente de la sección en aquello que este precise, sustituirlo cuando sea necesario y, principalmente, revisar los proyectos de *avis* elaborados por el resto de miembros de la sección –lo cual lleva aparejado, en compensación, una reducción proporcional del número de asuntos que les son asignados–. Los presidentes adjuntos son miembros de la Asamblea General en sesión ordinaria.

C) Jubilación

Los consejeros de estado, al alcanzar su edad de jubilación, que está fijada en sesenta y cinco años, pueden solicitar ser mantenidos en activo, hasta la edad de sesenta y ocho años. La solicitud es transmitida a la *Commission supérieure du Conseil d'État*, que emite una *avis* a la vista del interés del servicio y de la aptitud del interesado.

Una vez que se jubilan, pasan a ser consejeros de estado honorarios, salvo decisión expresa en contra del Vicepresidente [213].

3.3.2 Consejeros de estado en servicio extraordinario

A) Nombramiento y vías de acceso

Todos los consejeros de estado en servicio extraordinario son nombrados por decreto adoptado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Justicia, por un período de cinco años no renovable. Los consejeros de estado en servicio extraordinario, una vez nombrados, acceden de forma temporal a la categoría de *conseiller d'état.*

La normativa prevé diferentes vías de acceso a la categoría de consejero de estado en servicio extraordinario según las funciones que vayan a desempeñar.

a) Consejeros de estado en servicio extraordinario en secciones consultivas

Estos consejeros son nombrados previo *avis* del Vicepresidente del Consejo de Estado, entre personas «*qualifiées dans les différents domaines de l'activité nationale*» para un período de cinco años, no renovable. En la prác-

[213] Solo en casos extremadamente graves se ha producido esta decisión.

tica, el Gobierno comunica los nombres de quienes vayan a ser nombrados al Vicepresidente, quien tiene, en última instancia, poder de veto.

Los requisitos para poder ser nombrado por esta vía son: tener cuarenta y cinco años cumplidos y experiencia en diferentes ámbitos relacionados con las políticas públicas (sanidad, digitalización, medioambiente, finanzas, etc.), tanto en el sector público como privado.

Las plazas reservadas a esta modalidad de reclutamiento son doce, de manera que el proceso de selección se activa cuando hay alguna plaza vacante. Las vacantes son publicadas en el diario oficial y se abre un proceso de selección en el que los candidatos deben presentar una candidatura.

b) Consejero de estado en servicio extraordinario *en section du content*ieux

Son nombrados a propuesta de una comisión presidida por el propio Vicepresidente, dos miembros del Consejo de Estado y dos personas externas al Consejo de Estado, para un período de cinco años, no renovable.

Los requisitos para poder ser nombrado por esta vía son: tener cuarenta y cinco años cumplidos y acreditar veinticinco años de experiencia profesional en el ámbito jurídico, tanto en el sector público como en el privado –abogados, juristas, prefectos, etc.–.

Las plazas reservadas a esta modalidad de reclutamiento son cuatro, de manera que el proceso de selección se activa cuando hay plazas vacantes. Las vacantes son publicadas en el diario oficial y se abre un proceso de selección en el que los candidatos deben presentar una candidatura. La candidatura debe incluir, al menos, una carta de motivación y un *curriculum vitae* detallado.

Esos consejeros solo pueden ser adscritos a la *section du contentieux*, no a las secciones consultivas.

B) Funciones de los consejeros de estado en servicio extraordinario de las secciones consultivas

Se integran en la Asamblea General y pueden, mediante *arrêté* del Vicepresidente, previa deliberación del *Bureau*, ser adscritos a una o dos secciones consultivas –donde puede serle asignado el estudio de expedientes y la redacción de los proyectos de *avis* correspondientes– y participar en las reuniones de la comisión permanente o de las comisiones que se constituyan, pero no en las de la sección contenciosa.

C) Incompatibilidades

Los consejeros de estado en servicio extraordinario en secciones consultivas pueden continuar ejerciendo, en paralelo, las actividades profesionales

privadas que vinieran desempeñando hasta el momento de su nombramiento, pero no pueden, en el ejercicio de esa actividad, mencionar o permitir que se mencione su condición de miembro del Consejo de Estado. Después de su nombramiento, solo pueden iniciar actividades profesionales privadas lucrativas no permitidas con carácter general a los miembros del Consejo de Estado previa autorización del Vicepresidente.

D) Jubilación y cese

Con carácter general, cesan al terminar el período de tiempo por el que han sido nombrados. No pueden ser cesados salvo por motivos disciplinarios, previa propuesta de la *Commission supérieure du Conseil d'État*.

Al igual que el resto de consejeros de estado, al alcanzar la edad de jubilación, que está fijada en sesenta y cinco años, pueden solicitar ser mantenidos en activo, hasta la edad de sesenta y ocho años. La solicitud es transmitida a la *Commission supérieure du Conseil d'État*, que emite un *avis* a la vista del interés del servicio y de la aptitud del interesado.

3.4 ***Maîtres des requêtes***

Los *maîtres des requêtes* se clasifican en dos categorías: *maîtres des requêtes* y *maîtres des requêtes* en servicio extraordinario.

3.4.1 *Maîtres des requêtes*

Las vías previstas para ser nombrado *maître des requêtes*, son las siguientes:

a) Turno interior

Los *auditeurs*, transcurridos tres años desde su incorporación al Consejo de Estado, pueden ser nombrados *maître des requêtes*, a propuesta de la *commission d'intégration* [214].

Según esta comisión, los parámetros a tener en cuenta para ser nombrado *maître des requêtes* son: excelencia en las competencias adquiridas en el ejercicio de las funciones contenciosas y consultivas durante el tiempo que ha

[214] Tradicionalmente, el ascenso de *auditeur* a *maître des requêtes* tenía lugar por mera antigüedad. Actualmente, la intervención de la denominada *commission d'intégration* conlleva, al menos formalmente, una evaluación de los méritos acumulados –aunque, en la práctica, todos (o, prácticamente todos) los *auditeurs* ascienden a *maître des requêtes*–.

desempeñado la función de *auditeur;* las habilidades relacionales y humanas demostradas durante sus años en la institución, su capacidad de integración y de participación en las deliberaciones colegiales; la comprensión y aplicación de las exigencias deontológicas inherentes a las funciones; la capacidad de participar en la elaboración y la implementación de las políticas públicas en las funciones desempeñadas en el exterior del Consejo de Estado; vocación de servicio público –«*sens et goût de la action publique*»–.

La *commission d'intégration*, después de entrevistar a los candidatos y teniendo en cuenta los criterios recogidos en el párrafo anterior, propone los nombramientos mediante la elaboración de una lista con los candidatos seleccionados, ordenados en función de los méritos considerados por la comisión en el número previsto por el Vicepresidente. A solicitud de los candidatos, la comisión les comunicará los motivos por los que no se le ha incluido en la selección.

El turno interior es la vía prevista para que los *auditeurs* accedan a la categoría de *maîtres des requêtes* y, con ello, continúen su carrera en el Consejo de Estado. Cada año, son cinco o seis los *auditeurs* que acceden a la categoría de *maître des requêtes* por esta vía. Este nombramiento supone pasar a formar parte, de forma permanente, de los miembros del Consejo de Estado. Es la vía de acceso principal a la categoría de *maître des requêtes*, pues tres de cada cuatro *maîtres des requêtes* son nombrados entre los *auditeurs*.

b) Vía de *los maîtres des requêtes en service extraordinaire.*

Los *maîtres des requêtes en service extraordinaire* pueden ser nombrados *maîtres des requêtes* por el Vicepresidente, a propuesta de la *commission d'intégration* [215]. El número de nombramientos por esta vía será el que determine, anualmente, el Vicepresidente. Lo habitual es que, cada año, dos o tres *maîtres des requêtes en service extraordinaire* –los más brillantes– sean nombrados *maîtres des requêtes*.

Los requisitos para ser nombrado son: haber cumplido treinta y cinco años; tener, al menos, diez años de experiencia en la Administración; y haber ejercido como *maîtres des requêtes en service extraordinaire* durante el período de cuatro años [216] para el que fueron nombrados o, en el caso de los *maîtres des requêtes en service extraordinaire* «*voie action publique*», durante dieciocho meses.

---

[215] Como ya se ha señalado, esta comisión está compuesta por: el Vicepresidente, o quien lo represente; un consejero de estado y un *maître des requêtes* nombrados por el Vicepresidente; una persona con experiencia en recursos humanos, nombrada por el Presidente de la República; una persona con experiencia en el ámbito del sector público, nombrada por el Presidente de la Asamblea Nacional; una persona con formación jurídica, nombrada por el Senado.

[216] Pueden presentar su candidatura cuando hayan transcurrido, al menos, 30 meses desde que se incorporaron al Consejo de Estado.

La *commission d'intégration* ha definido los criterios que tiene en cuenta a la hora de evaluar a los candidatos: excelencia en el ejercicio de las funciones contenciosas y consultivas puesta de manifiesto en una experiencia exitosa en las secciones en las que haya trabajado; cualidades relacionales y humanas que garantizan una buena capacidad de integración y de participación en deliberaciones colegiales; la comprensión de las exigencias deontológicas inherentes a las funciones desempeñadas; vocación de servicio público –«*sens et goût de la action publique*»–; la capacidad de participar en la elaboración y en la implementación de las políticas públicas en las funciones externas al Consejo; la diversidad de experiencias anteriores; en caso de igualdad, la contribución a la diversidad de los perfiles de los miembros del Consejo de Estado.

Cada año se publican las plazas previstas para ser nombrado *maître des requêtes* por esta vía y se abre un plazo de presentación de candidaturas. La *commission d'intégration*, después de entrevistar a los candidatos, y teniendo en cuenta los criterios recogidos en el párrafo anterior, propone los nombramientos. La comisión elabora una lista con los candidatos seleccionados, ordenados en función de los méritos considerados por la comisión en el número previsto por el vicepresidente. A solicitud de los candidatos, la comisión les comunicará los motivos por los que no se le ha incluido en la selección.

Esta vía permite a los *maîtres des requêtes en service extraordinaire* incorporarse al Consejo de Estado de forma permanente.

*c) Vía maîtres des requêtes «officier déta*ché»

Cada dos años, a propuesta del Vicepresidente, previa deliberación con los presidentes de sección, pueden ser nombrados uno o dos *maîtres des requêtes* entre los *maîtres des requêtes «officier détaché»* que tengan una experiencia en el Consejo de Estado de entre uno y dos años.

*d) Maîtres des requê*tes procedentes de la jurisdicción administrativa

Cada año, al menos, dos *maîtres des requêtes* son seleccionados entre los magistrados de los *tribunaux administratifs* y de las *cours administratives d'appel*. Para ello, deben acreditar haber alcanzado el grado de «*premier conseiller*», haber cumplido treinta y cinco años y tener diez años de servicios públicos efectivos.

El nombramiento tiene lugar a propuesta del Vicepresidente, previa deliberación con los presidentes de sección, previo *avis* del *Conseil supérieure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel,* y de la *Commission supérieure du Conseil d'État.*

3.4.2 *Maître des requêtes* en servicio extraordinario

a) Maître des requêtes en servicio extraordinario

El Vicepresidente, previo *avis* de una comisión consultiva integrada por dos miembros del Consejo de Estado y una persona externa especialista en recursos humanos, selecciona cada año entre cinco y siete *maîtres des requêtes en service extraordinaire* entre los candidatos que se hayan presentado para cubrir las vacantes publicadas. Son nombrados para un período de cuatro años, no renovable.

Los requisitos para ser nombrado *maître des requêtes* en servicio extraordinario son: acreditar una experiencia profesional en el sector público o en el sector privado de entre cuatro y ocho años [217]; y pertenecer a determinados colectivos –funcionarios que pertenezcan a cuerpos a los que se acceda a través del INSP; magistrados del orden judicial; profesores de universidad; administradores de las asambleas parlamentarias; funcionarios civiles o militares del Estado, de la función pública de la administración territorial o de la función pública hospitalaria que pertenezcan a cuerpos o niveles equiparables; funcionarios de la Unión Europea–.

Está vía tiene como finalidad diversificar el origen y la formación de los *maîtres des requêtes* y, gracias a ello, enriquecer el conocimiento, el enfoque y las perspectivas del Consejo de Estado.

b) Maître des requêtes en service extraordinaire «action publique»

Esta vía de acceso está organizada por el INSP –que lleva a cabo un procedimiento de selección común para estos *maîtres des requêtes en service extraordinaire* y los *conseillers référendaires en service extraordinaire à la Cour des Comptes*, que consiste en una entrevista ante una comisión, sobre la base de la candidatura presentada–.

Para postularse a ser seleccionados por esta vía, los candidatos deben reunir los siguientes requisitos: ocho años, al menos, de servicios en el sector público; y pertenecer a determinadas categorías –« ê*tre administrateur de l'État ou membre d'un corps ou cadre d'emploi comparable des fonctions publiques de l'État, territoriale ou hospitalière, ou magistrat judiciaire ou agent contractuel de droit public de niveau comparable* »–.

A través de esta vía se seleccionan anualmente entre uno y tres candidatos para un período de dieciocho meses. Su objetivo es permitir que se incorporen personas expertas en aquellos ámbitos en los que lo necesite la institución [218].

---

[217] Si no son funcionarios públicos, son reclutados por contrato.

[218] Esta vía ha sido utilizada por primera vez en 2024.

3.4.3 *Maître des requêtes «officier détaché»*

Cada dos años, el Vicepresidente selecciona, previo *avis* de la *Commission nationale d'orientation et d'intégration des militaires*, a un miembro de las Fuerzas Armadas con, al menos, diez años de servicios en la Administración Pública, para un período de dos años.

3.4.4 Disposiciones comunes

A) Nombramiento

Todos los *maîtres des requêtes*, incluidos los extraordinarios, son nombrados por decreto adoptado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Justicia. El número de *maître des requêtes* nombrados cada año es fijado anualmente por *arrêté* del Vicepresidente del Consejo de Estado.

B) Funciones

Los *maîtres des requetes*, incluidos los *maîtres des requetes* en servicio extraordinario y los *maîtres des requêtes «officier détaché»*, tienen encomendados el estudio de los expedientes y la redacción de los proyectos de *avis.* Pueden ser adscritos a una o a dos secciones y participan en sus reuniones con voz y voto.

3.5 ***Auditeurs***

A) Acceso

Desde 1803 hasta 1945, los *auditeurs* fueron seleccionados a través de un *concours* –que, en castellano, podría traducirse por oposición– que organizaba el Consejo de Estado para seleccionar a sus propios *auditeurs*. En 1945, se suprimieron los *concours* específicos para los cuerpos de la administración francesa y fueron sustituidos por un *concours* común que permitía entrar en la recién creada ENA. Tras casi dos años de formación en la ENA, los alumnos eran evaluados y, con base en dicha evaluación, se establecía una clasificación que determinaba el orden de elección de los destinos. En general, los alumnos mejor clasificados –en torno a los quince primeros– elegían las tres «*corps*» más prestigiosos de la administración pública francesa: el Consejo de Estado,

la Inspección de Finanzas o el Tribunal de Cuentas, a razón de cuatro, cinco o seis cada uno, según los años [219].

En 2021 se aprobó una reforma de la alta función pública que previó la supresión a partir del 1 de enero de 2022 de la ENA y su sustitución por el INSP y, con ello, se estableció una nueva forma de selección de los *auditeurs*, que ya no entran en el Consejo de Estado directamente e inmediatamente después de terminar su formación y en función del orden en que hubieran terminado clasificados, sino que deben someterse al proceso de selección que se describe a continuación.

Cada año, el Consejo de Estado publica la convocatoria de entre cuatro y seis plazas de *auditeurs* y abre un plazo para que los interesados presenten sus candidaturas.

Los candidatos deben presentar su currículo, una carta de motivación y acreditar que cumplen dos requisitos: por un lado, que provienen de determinadas administraciones públicas especificadas por el Consejo de Estado –ministerios, inspecciones generales, prefecturas, colectividades territoriales, Senado o Asamblea nacional, etc.– y, por otro, que tiene una experiencia de entre dos y cuatro años como «*administrateurs de l'État ou dans un corps ou cadre d'emploi équivalent*». Es decir, los candidatos no puede postularse inmediatamente después de terminar su formación en el INSP.

Un Comité Consultivo compuesto por cuatro miembros [220] (dos miembros del Consejo de Estado nombrados por el Vicepresidente y dos personas externas con conocimientos en derecho y recursos humanos nombradas, respectivamente, por el Primer Ministro, a propuesta del Ministro de Función Pública, o quien tenga atribuidas esas competencias, y por el vicepresidente del Consejo de Estado entre las personas incluidas en una lista establecida por el Ministro encargado de la función pública) [221] evalúa las candidaturas presentadas y entrevista a los candidatos y, a continuación, elige a cinco candidatos y propone su nombramiento como *auditeurs* al Vicepresidente, que tiene derecho de veto. Los candidatos que no hayan sido seleccionados

[219] En general, se consideró que este sistema, vigente desde 1945 hasta 2021, mejoró la formación de los altos funcionarios franceses y la transparencia en el proceso de selección. En Arnoult, E. & Monnier, F. O. 1999. *Le Conseil d'Etat: juger, conseiller, servir,* Paris, Gallimard., p. 94, se señala que «*à l'opacité et au népotisme anciens, plus ou moins déguisés, se sont substitués l'ouverture et la clarté*» y, a continuación, cita un interesante testimonio de Emmanuelle Mignon, primer clasificado de la ENA en 1995, de la promoción «René Char», y miembro del Consejo de Estado, sobre la evolución que supuso el paso de un modelo a otro.

[220] Cuyo mandato es de cuatro años, no renovable.

[221] En el único comité nombrado hasta ahora, y cuyo mandato expira en 2025, las personas externas tenían, por diversas circunstancias, un razonable conocimiento previo del Consejo de Estado.

pueden solicitar que el Comité exprese por escrito las razones por las que no han sido elegidos [222] [223].

B) Nombramiento y cese

Los *auditeurs* son nombrados por *arrêté* del Vicepresidente para ejercer funciones consultivas y jurisdiccionales durante un plazo, no prorrogable, de tres años. Únicamente pueden ser cesados por motivos disciplinarios, a propuesta de la *Commission supérieure du Conseil d'État.*

C) Funciones

Los *auditeurs* suelen ser adscritos a dos secciones a la vez, una consultiva y otra contenciosa. En la primera, les corresponde el estudio de los expedientes y la

[222] Desde la puesta en marcha del nuevo sistema, cada año se han postulado entre 30 y 40 candidatos, sus candidaturas han sido examinadas por el Comité, que ha seleccionado a algo menos de la mitad de candidatos para una entrevista personal. Los seleccionados han sido entrevistados personalmente durante cuarenta minutos.

[223] El nuevo sistema de selección de los *auditeurs* ha sido fuertemente criticado porque se considera que entraña importantes riesgos para el Consejo de Estado:

Por un lado, porque el hecho de que se exija que los candidatos que se postulen tengan una experiencia previa en otras administraciones puede provocar que los mejores perfiles decidan no postularse y permanecer en sus administraciones de origen, ya por certidumbre, ya porque estas adopten medidas para retenerlos. Sin embargo, el hecho de que la reforma de la función pública llevada a cabo haya fusionado todos los cuerpos de funcionarios en uno solo de carácter general, a excepción de los cuerpos del Consejo de Estado y de la *Cour des Comptes,* el acceder al Consejo de Estado tiene el atractivo de acceder a un cuerpo específico de extraordinario prestigio y, con ello, de beneficiarse del estatuto especial de sus miembros.

Por otro, porque quienes se postulen tengan un perfil más jurídico y menos diverso que el que tenían los que accedían directamente desde la ENA –algo que se consideraba una de las señas de identidad del Consejo de Estado–. Para evitarlo, el Comité consultivo ha decidido mantener el criterio de escoger perfiles diversos y no ha privilegiado los perfiles jurídicos.

Por último, porque esta forma de reclutamiento dificulta que las nuevas generaciones se impregnen del espíritu de cuerpo que ha caracterizado hasta ahora a los miembros del Consejo de Estado y que, en buena medida, se forjaba entre los miembros de la misma promoción de *auditeurs* (que ya se conocían al proceder de la misma promoción de la ENA y que se enfrentaban a un mismo reto juntos, cual es el de iniciar su carrera profesional e integrarse en la nueva institución, algo que hacía surgir en ellos un especial sentimiento de solidaridad que les unía especialmente). En cambio, los seleccionados con el nuevo sistema ni se conocen antes de entrar en el Consejo de Estado ni comienzan la carrera en él.

Frente a estos riesgos, algunos miembros señalan que el nuevo sistema podría entrañar alguna ventaja como, por ejemplo, una mayor diversidad de trayectorias profesionales de los *auditeurs*; evitar que, por el prestigio de la institución, los mejor clasificados de la ENA elijan el Consejo de Estado, aunque tengan escaso interés por las funciones de la institución. Además, este nuevo sistema atribuye a la institución la elección de quienes se incorporan como *auditeurs*, algo que hasta ahora estaba en manos de los alumnos de la ENA, que eran quienes elegían su destino en función del puesto que hubieran obtenido en la clasificación.

En el marco de este estudio, es irrelevante el juicio de valor que su autor pueda hacer de la mencionada reforma. Solo puedo señalar que la impresión que he tenido a raíz de las conversaciones mantenidas con diversos miembros es que ha sido una reforma impuesta desde fuera del Consejo de Estado, que complica innecesariamente la selección de los *auditeurs* y que además dificulta tanto la atracción de talento como la formación del sentido de pertenencia que había caracterizado a todos los *auditeurs* que hasta la reforma habían accedido a la institución.

redacción de los proyectos de *avis.* En la sección contenciosa, les corresponden funciones análogas a las que desempeñan los demás miembros en esa sección.

3.6 **Secretario General** [224]

A) Nombramiento y cese

El Secretario General es nombrado por decreto del Presidente de la República, a propuesta del Ministro de Justicia, entre los consejeros de estado y los *maître des requêtes*.

En la práctica, es el Vicepresidente el que, previa consulta a los presidentes de sección, propone un candidato a Secretario General. Lo habitual –aunque hay excepciones– es que no mucho tiempo después del nombramiento de un nuevo vicepresidente se nombre un nuevo Secretario General. El nombramiento puede recaer, indistintamente, tanto en un *conseiller d'État* como en un *maîtres des requêtes*, como demuestra la lista de los secretarios generales nombrados desde los años ochenta. El tiempo en el cargo de secretario general suele oscilar entre cuatro y seis años.

B) Funciones

Al Secretario General le corresponde, bajo la autoridad del Vicepresidente, dirigir los servicios administrativos [225] del Consejo de Estado y de la justicia administrativa («*tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et de la Cour nationale du droit d'asile*») y adoptar las medidas necesarias para su correcto funcionamiento; dirigir las relaciones del Consejo de Estado con otras instituciones, tanto públicas (en especial, el *secrétariat général du Gouvernement*, los gabinetes ministeriales, el *Conseil constitutionnel*, la *Cour de Cassation*, el *secrétariat* de la Presidencia de la República y los distintos ministerios, el Parlamento, el Consejo económico y social) como privadas, así como las relaciones internacionales, bajo la dirección del Vicepresidente y en estrecha coordinación con la Delegación de Relaciones internacionales.

Debido a la amplitud creciente de sus funciones, el Secretario General está asistido por un gabinete y por los secretarios generales adjuntos, Secretario General Adjunto encargado del Consejo de Estado y Secretario General

[224] El único estudio de la figura del Secretario General que he encontrado es STIRN, B. 1997. Le secrétaire général du Conseil d'État. *Études en l'honneur de Georges Dupuis.* L.G.D.J. Desafortunadamente, no he encontrada nada publicado posteriormente.

[225] Que incluyen, aproximadamente, unas 430 personas.

Adjunto encargado de la Jurisdicción administrativa, que, además, en caso de que sea necesario, le sustituyen [226]. Del Secretario General dependen la Dirección de Recursos Humanos; Dirección de Asuntos Económicos; Dirección de Sistemas de Información; Dirección de Equipamiento; Dirección de Comunicación; Dirección de Biblioteca y Archivos; Centro de Formación de la Jurisdicción Administrativa.

El Secretario General forma parte del *Bureau du Conseil d'État.*

3.7 **Algunas cuestiones de interés en relación con los miembros del Consejo de Estado**

Los miembros del Consejo de Estado gozan de importantes garantías de independencia, que son en buena parte consuetudinarias: por un lado, son inamovibles [227]; por otro, la gestión de sus carreras depende, fundamentalmente, del *Bureau* y de las comisiones internas constituidas al efecto; y, por otro, el respeto que los miembros tienen por la función que desempeñan y el prestigio del que gozan hace que sean particularmente escrupulosos en la salvaguarda de su independencia y que rehúyan toda circunstancia o comportamiento que puedan ser interpretados como que la compromete. No obstante, cuando los miembros regresan al Consejo de Estado después de haber desarrollado parte de su carrera en el sector público o en el sector privado, la institución adopta las medidas que considera necesarias para evitar conflictos de interés, especialmente en la *section du contentieux*, donde no pueden ser jueces en aquellos asuntos de los que hayan tenido conocimiento en las funciones que hayan desempeñado fuera del Consejo.

La regulación del Consejo de Estado está diseñada para favorecer la diversidad de conocimientos, de procedencias profesionales y de edades de los miembros que la integran [228], y para fomentar el contacto continuo con el exte-

---

[226] Aunque inicialmente, el Secretario General era el único miembro del Consejo de Estado dedicado a la dirección de los servicios administrativas, el aumento progresivo de sus funciones hizo necesario que fuera asistido por otros dos miembros, los secretarios generales adjuntos, que también son miembros. STIRN, B. 1994. *Le Conseil d'état: son rôle, sa jurisprudence,* Paris, Hachette. p. 285.

[227] La inamovilidad de los miembros no está consagrada expresamente en norma alguna, pero está respaldada por una tenaz tradición, como corroboró la Sentencia, de 9 de noviembre, de 2006 del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, Asunto *Sacilor-Lormines* («*l'inamovibilité des membre du Conseil d'État n'est pas prévue par les textes mais se trouve garantie en pratique tout comme est assurée leur indépendance par des usages anciens*» y «*l'absence de consécration expresse en droit n'implique pas en soi un défaut d'indépendance du moment qu'il y a reconnaissance de fait*»).

[228] La búsqueda de la diversidad responde a la necesidad de hacer frente a la crítica que frecuentemente han sufrido los *grands corps*, y en particular el Consejo de Estado, de constituir una «*noblesse*

rior [229], que se considera que enriquece tanto a la institución como a sus miembros. Ahora bien, esa búsqueda de la diversidad está vinculada, inescindiblemente y cada vez de forma más acentuada, a tres elementos: por un lado, a la progresiva reducción de la influencia del poder político en el nombramiento de cualesquiera de los miembros del Consejo de Estado hasta prácticamente desaparecer [230]; por otro, a la aplicación preferente de criterios meritocráticos a la hora de seleccionar a los candidatos que se postulan para ingresar en la institución; y, por último, a la participación, de forma decisiva y determinante, del Consejo de Estado en la selección de todos y cada uno de sus miembros.

La carrera en el Consejo de Estado está integrada por cinco categorías (*grades)*: *auditeur* [231]*, máitre des requêtes, conseiller d'état, président de section, viceprésident.* Hasta 2021, el paso de una a otra categoría se producía exclusivamente por antigüedad, por el simple transcurso del tiempo [232]. A partir de 2022, como ha quedado expuesto más arriba, –al menos formalmente– la promoción de una categoría a otra ya no se produce únicamente por antigüedad, sino que tiene lugar a propuesta de una comisión –o del *Bureau–,* que realiza una valoración de la idoneidad de la persona entre aquellos candidatos que se han postulado y que cumplen con los requisitos de antigüedad en una categoría exigidos para la promoción a la categoría superior y que, en el caso de los *maîtres des requêtes* que se postulan para ser nombrados *conseiller d'état*, exige el cumplimiento del requisito de haber estado dos años en otra administración pública. En este sentido, hay que destacar que, aunque no exis-

d'État» y conformar élites inaccesibles al margen de la sociedad. A pesar de las medidas que se han adoptado para favorecer la diversidad, los estudios realizados al respecto concluyen que el perfil de los miembros del Consejo de Estado es, en general, homogéneo, a pesar de que sus trayectorias profesionales sean diversas y también el modo en que acceden a la institución, su formación u origen social (Bui-Xuan, O. 2007. Le Conseil d'État: quelle composition réelle ? *Pouvoirs,* 123. p. 103).

[229] Roux, M. 1999. La fonction consultative du Conseil d'État. *La Revue administrative,* 52. p. 18.

[230] En palabras de Vicepresidente Lasserre, « *car en deux cents ans, le Conseil d'État a bien changé, pour le meilleur. De ce point de vue, le changement le plus fondamental est son émancipation du pouvoir politique, vis-à-vis duquel il a progressivement acquis -dans les faits et dans les textes- une indépendance et une autonomie totales*. » Lasserre, B. 2021. Que reste-t-il du Conseil d'État napoléonien ? *Journal Spécial des sociétés*.

[231] Hasta 2021, había dos categorías de *auditeurs*: *auditeur de déuxième classe* y *auditeur de prémière classe.* A partir de 2021, hay una sola categoría de *auditeur.*

[232] Quienes ingresaban en el Consejo de Estado procedentes de la ENA lo hacían como *auditeur de déuxième classe*. Dieciocho meses después ascendían a *auditeur de prémière classe.* Dos o tres años después a *maîtres des requêtes* y, cada tres ascensos de auditeurs a la categoría de *maître des requêtes* se nombraba un *maître des requêtes* por el denominado turno exterior. Los *maîtres des requêtes* más antiguos ascendían a *conseiller d'état,* en función de las vacantes, después de entre trece y quince años como *maîtres des requêtes, y* cada dos ascensos de *maître des requêtes* a la categoría de *conseiller d'état* se nombraba un *conseiller d'état* por el denominado turno exterior. El Gobierno solo intervenía en el nombramiento de los presidentes de sección y el vicepresidente, eligiendo entre los consejeros de estado. Stirn, B. 1994. *Le Conseil d'état: son rôle, sa jurisprudence,* Paris, Hachette. p. 25.

te un sistema de evaluación del desempeño propiamente dicho, existe una evaluación trimestral del rendimiento de los miembros de las secciones consultivas [233] por parte del Presidente de la sección, que evalúa la calidad del trabajo y el desempeño de las funciones encomendadas y que incide en la determinación de algunas primas económicas [234].

El Consejo de Estado no es solo una institución, sino también un «*grand corps*», cuyos miembros tienen un extraordinario sentido de pertenencia a la institución y un acendrado espíritu de cuerpo [235], del que participan desde el momento en que entran a formar parte de la institución y que tiene gran influencia en su carrera profesional, especialmente fuera de la institución. La sola pertenencia a ese *grand corps* permite a los miembros acceder a los más importantes puestos de decisión, lo cual explica que sea muy frecuente que los miembros desarrollen parte de su carrera fuera del Consejo de Estado, ya en el sector público, ya en el sector privado [236], en puestos extraordinariamente variados [237], siempre de primer nivel. Esta imbricación de las dimensiones institucional y corporativa hace que el prestigio de la institución se extienda a sus miembros –que, por ello, asumen responsabilidades de primer nivel– y, viceversa, –cuyo desempeño en el exterior redunda, a su vez, en el mayor prestigio de la institución [238]–.

Tradicionalmente, el Consejo de Estado ha procurado que determinados puestos fuera de la institución sean ocupados por sus miembros, ya por razón de su estrecho contacto con la institución, ya por estar especialmente vinculados al ejercicio de sus funciones. Es el caso, por ejemplo, del Secretario General del Gobierno [239]; de los puestos de *conseiller juridique* de los ministerios; de algunos de los puestos más relevantes a nivel jurídico en las instituciones

---

[233] La evaluación es más rigurosa y tiene mayor impacto en la retribución final de los miembros de la *section du contentieux.*

[234] Robineau, Y. 2007. *Rapporteur en section administrative au Conseil d'État. In: Dalloz (ed.) Juger l'administration, administrer la justice: mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle. Paris: Dalloz.* p. *755.*

[235] Este espíritu de cuerpo ha sido descrito –a veces con cierto exceso de lirismo– en numerosas ocasiones. Por ejemplo, entre otras, en Le Bihan-Graf, C. 1999. L'arrivée et la vie quotidienne. *Le Conseil d'Etat: de l'An VIII à nos jours: livre jubilaire du deuxième centenaire.* Paris: Biro. y en Drago, R. & Dumas, J.-P. 2004. *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'Etat, 1799-2002,* Paris, Fayard.

[236] Los miembros que se van al sector privado deben solicitar la excedencia, que tiene una duración de, como máximo y en total, diez años, transcurridos los cuales se debe optar por regresar a la institución o permanecer en el sector privado y perder el derecho a reingresar.

[237] Ribadeau-Dumas, B. 2007. Les carrières dans et hors le Conseil d'État. *Pouvoirs*.

[238] Chevallier, J. *Ibid.* Le Conseil d'État, au cœur de l'État. 123. p.6.

[239] Figura imprescindible y de capital importancia para todo Gobierno en Francia y, en particular, para el Primer Ministro, pues es el responsable de, entre otras cosas, la coordinación de todo el trabajo normativo del Gobierno y de la planificación y coordinación de la agenda del Consejo de Ministros. El hecho de que siempre esté ocupado por un miembro del Consejo de Estado garantiza una interlocución directa con el Gobierno, en general, y con el Primer Ministro, en particular, especialmente, en lo que se refiere a los proyectos normativos elaborados por el Gobierno.

europeas y del puesto de *conseiller juridique* de la Representación Permanente de Francia ante la Unión Europea en Bruselas. Todos estos puestos permiten, por un lado, tener una interlocución directa con las instituciones en las que se encuentran y, por otro, cuando los miembros reingresan, incorporar el conocimiento adquirido al Consejo de Estado. En la misma línea, el Consejo de Estado se preocupa, cada vez más, por planificar o ayudar a planificar la carrera de sus miembros [240], tanto en el interior como en el exterior, y de ayudar a sus miembros a desarrollarla.

Por último, resulta interesante señalar que son muchos y variados los estudios que se han dedicado a diversos aspectos sociológicos del Consejo de Estado y de sus miembros, de manera que quienquiera que desee conocer en profundidad la institución debe recurrir a ellos, pues son ilustrativos de muchas de sus características y de la forma en que es contemplada [241].

3.8 **Datos**

A principios de julio de 2011, el Consejo de Estado contaba con 198 miembros: 20 *auditeurs,* 78 *maîtres des requêtes*, 92 *conseillers d'État*, 6 presidentes de sección, 1 secretario general, 1 vicepresidente.

En 2023, el Consejo de Estado contaba con 237 miembros en activo. Las proporciones, *grosso modo,* se mantienen como en 2011.

---

[240] Aunque la búsqueda de los puestos en el exterior recae, principalmente, en cada uno de los miembros a través de sus contactos personales o de los miembros de la institución, la Secretaría General está llamada a desempeñar un papel creciente en este aspecto. Por otro lado, puede señalarse que la *section de l'intérieur* ha preparado para 2025 planes de formación y de desarrollo y planificación de carreras para sus miembros, tanto en el Consejo de Estado como en el exterior.

[241] Entre estos estudios, pueden destacarse los siguientes: Kessler, M.-C. 1968. Le Conseil d'Etat. Paris: A. Colin, Costa, J.-P. 1993. *Le Conseil d'Etat dans la société contemporaine,* Paris, Economica. pp. 95 ss.; Latour, B. 2004. *La fabrique du droit: une ethnographie du Conseil d'Etat,* Paris, La Découverte., Bui-Xuan, O. 2007. Le Conseil d'État: quelle composition réelle ? *Pouvoirs,* 123. Rouban, L. 2008. *Le Conseil d'État 1958-2008: sociologie d'un grand corps*, Centre de Recherches Politiques de Sciences Po.

También ha sido objeto de estudio la incorporación y presencia de las mujeres en el Consejo de Estado y los efectos que ha tenido en la institución. Cabe destacar: Bauchet, J. 1999. Les femmes au Conseil d'État. *Le Conseil d'Etat: de l'An VIII à nos jours: livre jubilaire du deuxième centenaire.* Paris: Biro., Bui-Xuan, O. 2001. *Les femmes au Conseil d'Etat,* Paris, L'Harmattan., Warin, L. 2024. Les pionnières du Conseil d'État. *Amplitude du droit*.

Las mujeres accedieron por primera vez al Consejo de Estado como *auditeurs,* a la salida de la ENA, en 1953 (en enero, Jaqueline Bauchet y Louise Cadoux; en octubre, Suzanne Grévisse). En este sentido, merece ser citado el último párrafo del artículo de Bauchet, J. 1999. Les femmes au Conseil d'État. *Le Conseil d'Etat: de l'An VIII à nos jours: livre jubilaire du deuxième centenaire.* Paris: Biro. p. 85: «*La présence des femmes au Conseil y est désormais naturelle; d'exotiques, elles sont devenues classiques; classiques, mais non point banales; banales, c'est bien le dernier trait que pourrait caractériser ces femmes intelligentes, consciencieuses, attentives à leur carrière sans en être esclaves, attachées à la vie sous toutes ses formes, heureuses de se retrouver ensemble pour l'une ou l'autre occasion, heureuses surtout de vivre dans une Maison où elles se sentent bien*».

4. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Consejo de Estado se organiza en torno a una sección *du contentieux* (sección de lo contencioso), seis *sections administratives* (secciones administrativas) y una *Assemblée Générale* (Asamblea General). La sección de lo contencioso desempeña, como su propio nombre indica, las funciones contenciosas atribuidas al Consejo de Estado. Las secciones administrativas y la Asamblea General, las funciones consultivas. A continuación, por razón del objeto de estudio del presente trabajo, se abordan únicamente las formaciones (órganos) que desempeñan funciones consultivas.

4.1 **Secciones administrativas**

A) Distribución y composición

Las seis secciones administrativas son: la sección «*de l'intérieur*» [242]; la sección «*des finances*» [243]; la sección «*des travaux publics*» [244]; la sección «*sociale*» [245]; la sección «*de l'administration*» [246]; y la sección «*des études, de la prospective et de la coopération*» [247].

Cada sección administrativa, a excepción de la *section des études, de la prospective et de la coopération* –que tiene características particulares y por ello se examinará posteriormente de forma específica–, está integrada por un presidente de sección; uno o varios presidentes adjuntos, un mínimo de seis consejeros de estado en servicio ordinario y un número variable de consejeros de estado en servicio extraordinario, *maîtres des requêtes*, *maîtres des requêtes* en servicio extraordinario y *auditeurs* [248].

B) Competencias

Dejando al margen la *section des études, de la prospective et de la coopération* por las razones expuestas, la distribución de asuntos entre las otras

---

[242] Creada por Napoleón en 1799.
[243] Creada por Napoleón en 1799.
[244] Creada en 1852.
[245] Creada en 1946.
[246] Creada en 2008.
[247] Creada en 1985.
[248] Por ejemplo, en marzo de 2024, la «*section de l'administration*» estaba integrada por un presidente de sección; dos presidentes adjuntos, seis consejeros de estado en servicio ordinario, dos consejeros de estado en servicio extraordinario, cinco *maîtres des requêtes, cinco maîtres des requêtes en service extraordinaire*, un *auditeur* y un *maître des requêtes officier détaché*. Veintitrés miembros en total, de los cuales veinte eran *rapporteurs* (ponentes), y de esos veinte, quince tenían doble afectación, tanto a esta sección como a la *section du contentieux*).

cinco secciones se determina mediante *arrêté* del Primer Ministro y del Ministro de Justicia, a propuesta del Vicepresidente del Consejo de Estado. Desde 2019 se ha sustituido el tradicional reparto de los asuntos entre las secciones en función del ministerio de procedencia de la consulta por un criterio material, con el objetivo de distribuir los asuntos de acuerdo con los conocimientos de las secciones y de repartir mejor la carga de trabajo entre ellas [249].

[249] A principios de 2025, según *Arrêté du 26 juillet 2019 portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État*, modificado por *Arrêté du 4 juillet 2024 modifiant l'arrêté du 26 juillet 2019 portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État*, los asuntos de los que conoce cada sección son los siguientes:

La *section de l'intérieur* despacha los siguientes asuntos: por un lado, los asuntos sometidos a consulta por el Primer Ministro y el Ministro de Justicia, a excepción de los que sean específicamente atribuidos a otras secciones; por otro, los asuntos relativos: *«a) á sécurité intérieure, aux libertés publiques, aux élections politiques, à l'outre-mer et aux collectivités territoriales; b) Au droit d'asile; c) A l'immigration et à l'intégration; d) Aux rapatriés; e) A la jeunesse; f) A la vie associative; g) Au sport; h) A la culture, à la langue française et aux langues de France; i) Aux médias et à la communication audiovisuelle; j) A l'Institut et à ses académies; k) Aux juridictions commerciales et aux difficultés des entreprises».*

La «*section des finances*» despacha: por un lado, los asuntos remitidos por el Ministro de Asuntos Exteriores y Europeos, salvo aquellos que sean expresamente atribuidos a otras secciones; y, por otro, los asuntos relativos: «*a) A la compétitivité de l'économie française, à l'attractivité du territoire et au tourisme; b) A l'organisation économique des secteurs industriels, agricoles, de la pêche, des services, y compris numériques, du commerce et de l'artisanat ainsi qu'aux postes et aux communications électroniques; c) Aux questions générales concernant l'économie sociale et solidaire; d) Aux chambres consulaires; e) A la propriété industrielle; f) A l'alimentation; g) A l'activité, au financement et aux comptes des entreprises ainsi qu'au droit des sociétés; h) Au secteur bancaire et au secteur des assurances, y compris, en ce qui concerne leurs activités financières et les règles prudentielles qui leur sont applicables, les mutuelles et institutions de prévoyance; i) Aux financements, aux participations, aux affaires monétaires, économiques et financières nationales et internationales; j) A la prévision économique et financière; k) A la législation fiscale; l) A la concurrence, à la consommation, aux prix et à la répression des fraudes; m) A la statistique et aux études économiques; n) Au commerce extérieur; o) Aux lois de programmation des finances publiques, aux lois de finances ainsi qu'à la préparation et à l'exécution du budget; p) A la gestion budgétaire et comptable publique; q) Aux juridictions financières; r) Aux douanes et aux droits indirects; s) Au contrôle économique et financier; t) Aux finances locales et aux interventions économiques des collectivités territoriales; u) Aux activités financières des organismes de sécurité sociale*.»

La *section des travaux publics* despacha los asuntos relativos: «*a) Au développement durable et à l'environnement; b) A l'énergie et aux matières premières; c) A la sécurité industrielle et à la prévention des risques industriels; d) (Abrogé); e) A la mise en œuvre de la politique de sûreté nucléaire, y compris le transport des matières radioactives et fissiles à usage civil; f) Aux transports et à leurs infrastructures; g) A l'équipement, à l'urbanisme et à l'aménagement foncier; h) A l'aménagement et au développement du territoire, à la mer et à la montagne; i) A l'espace; j) Au logement, à la construction et à la politique de la ville; k) A l'aménagement rural et foncier ainsi qu'à l'organisation des structures agricoles et forestières, à la protection de la vie animale et des espèces végétales; l) Aux secteurs sauvegardés*.»

La *section sociale* despacha los asuntos relativos: «*a) A l'emploi, y compris aux politiques de retour à l'emploi; b) A la formation professionnelle des jeunes et des adultes; c) Au travail, aux relations sociales, à la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles; d) Aux droits des femmes, à la parité et à l'égalité professionnelle; e) A la santé publique et à l'organisation du système de soins; f) Aux professions de santé; g) A l'action sociale et à la lutte contre la pauvreté; h) A la famille, à l'enfance, aux personnes âgées et aux personnes handicapées; i) Aux professions sociales; j) Aux régimes de sécurité sociale et aux régimes complémentaires d'assurance vieillesse, d'assurance maladie et maternité, d'accident du travail et de maladies professionnelles, de prestations familiales ainsi qu'à la gestion administrative des organismes de sécurité sociale; k) Aux pensions civiles et militaires de retraite et aux pensions d'invalidité; l) A la préparation et à l'application de la loi de financement de la sécurité sociale.»*

Ahora bien, el Vicepresidente puede atribuir el conocimiento de un determinado asunto a una sección distinta de la que sea competente cuando lo considere pertinente. Cuando un asunto afecta a materias de la competencia de dos secciones, se puede proceder de tres formas distintas:

Por un lado, cuando así lo deciden el Vicepresidente o los dos presidentes de las secciones concernidas, las dos secciones se reúnen para el examen del asunto [250] (reciben la denominación de «*sections réunies*»).

Por otro, si el estudio del asunto es divisible, el Vicepresidente puede decidir que cada parte sea examinada por la sección correspondiente, bajo la coordinación de la sección principal [251] (recibe la denominación de «*sections conjoints*»).

Por último, cuando sea necesario que se reúnan conjuntamente tres secciones, el Vicepresidente constituye una comisión especial, en la que las secciones concernidas estén representadas (incluso, si fuera necesario, la *section du contentieux*), y designa a las personas que la integran [252].

En el caso de «*sections réunies*» o comisión especial, la presidencia corresponde al Vicepresidente, en su defecto, al primero del escalafón de los presidentes de sección presentes, y, en su defecto, a los presidentes adjuntos de sección presentes.

Cuando la solicitud del dictamen sobre una proposición de ley procede de la *Assemblée Nationale* o del *Sénat,* el Vicepresidente atribuye su despacho a una de las cinco secciones administrativas citadas, en función del ámbito material del texto remitido.

C) Funcionamiento

Las reuniones de las secciones pueden revestir tres modalidades: en pleno (todos los miembros de la sección), ordinaria (al menos, siete miembros),

---

La *section de l'administration* despacha los siguientes asuntos: por un lado, los asuntos remitidos por el Ministro de Defensa, a excepción de aquellos que son atribuidos expresamente a otras secciones; por otro, los asuntos relativos: «*a) A la gestion des ressources humaines de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics administratifs et des établissements d'hospitalisation publics; b) Aux droits et obligations et aux statuts des fonctionnaires ainsi qu'aux règles applicables aux autres agents publics, à l'exception des membres de la juridiction administrative et des magistrats de l'ordre judiciaire; c) Au dialogue social au sein des administrations; d) A l'organisation de l'Etat et des services publics, aux délégations de pouvoirs et de signature, à la déconcentration et à l'administration consultative; e) A l'organisation et au fonctionnement des établissements publics de l'Etat; f) A la réforme de l'Etat et des services publics et à l'amélioration de l'efficacité de leur gestion; g) A la procédure administrative non contentieuse, aux relations entre l'administration et les usagers et aux mesures de simplification des formalités administratives; h) A l'enseignement scolaire, à l'enseignement supérieur et à la recherche; i) Aux propriétés publiques; j) Aux règles générales applicables à la commande publique*».

[250] Solo se recurre a esta fórmula en contadas ocasiones. Por ejemplo, en 2023, en cinco.

[251] Solo se recurre a esta fórmula en contadas ocasiones. Por ejemplo, en 2023, en seis.

[252] En la práctica, no se recurre a esta fórmula. En 2023, no se constituyó ninguna comisión especial.

restringida [253] (al menos, tres miembros). El presidente de cada sección determina, en función de la importancia de los asuntos incluidos en el orden del día, qué modalidad de reunión se celebra y qué miembros de la sección asisten a las modalidades ordinaria y restringida.

Para que la sección pueda deliberar válidamente deben estar presentes, además del presidente de la sección, tres miembros o, si es una reunión en modalidad restringida, dos.

La presidencia de la sección corresponde al presidente de la sección, salvo que este decida que sea ejercida por los presidentes adjuntos o, en su defecto, por el consejero de estado en servicio ordinario más antiguo en el escalafón presente en la reunión. En todo caso, el Vicepresidente del Consejo de Estado puede decidir presidir la reunión de cualquier sección.

Las reuniones de la sección se celebran, con carácter general, los martes por la tarde [254], pero si la naturaleza o la urgencia del asunto lo exigen, la reunión continúa el día siguiente o se convoca otro día. Todos los miembros de la sección tienen voz y voto en relación con todos los asuntos que sean sometidos a consideración de la sección. También asisten a la reunión, con voz, pero sin voto, los *commissaires du Gouvernement*; quien haya presentado la proposición de ley o el *Défenseur des droits* –o quienes estos designen–; así como una persona de la secretaría de la sección [255].

La adopción de los *avis* requiere mayoría absoluta de los miembros presentes, aunque normalmente son adoptados por unanimidad. En caso de empate, el Presidente tiene voto de calidad.

4.2 ***Section des études, de la prospective et de la coopération***

A) Creación, configuración y denominación

En 1963 se creó la «*Commission du rapport*» [256]. En 1975 pasó a denominarse «*Commission du rapport et des études*» y su organización empezó a

[253] La previsión de esta modalidad se introdujo en 2006 para examinar los proyectos de *avis* que no suscitan dificultades particulares.

[254] Comienzan normalmente a las 14:30.

[255] Le corresponde dejar constancia de los asistentes, de los acuerdos que se adoptan y, en el caso de que no sean adoptados por unanimidad, de registrar la votación y de la preparación del borrador de minuta de la deliberación, que incluye el *avis* adoptado por la sección.

[256] La idea de crear esta comisión surgió de la «*Commission d'études sur le rôle et le fonctionnement du Conseil d'État*», creada en 1963 bajo la presidencia de Léon Noël, que sugirió, por un lado, que el Consejo de Estado elaborase anualmente un *rapport d'activité* y, por otro, que dicho informe incluyera sugerencias al Gobierno basadas en el conocimiento y experiencia del Consejo de Estado sobre posibles

parecerse a la propia de las secciones administrativas [257]. En 1985, después de constatar que la redacción de los estudios exigía una dedicación importante por parte de aquellos miembros que, de forma más o menos voluntaria y altruista, se empleaban en esa tarea, pasó a ser una más de las secciones administrativas, la «*Section du rapport et des études*», con el objetivo de subrayar la importancia de sus funciones e integrarla en la vida de la institución, pero manteniendo una mayor autonomía y la singularidad propia de las funciones encomendadas. Ese mismo año, el vicepresidente le atribuyó el desarrollo y la coordinación de las relaciones internacionales del Consejo de Estado [258] y en 1989 se creó un incipiente departamento de relaciones internacionales [259], que con el paso del tiempo consiguió dotar a la institución de una notable proyección internacional. A principios de 2024, con el objetivo de que su denominación reflejara el conjunto de sus funciones, ha pasado a denominarse «*Section des études, de la prospective et de la coopération*».

B) Composición y organización

La sección está compuesta de un presidente de sección; un *président adjoint*; varios consejeros de estado, ordinarios y extraordinarios; varios *maîtres des requetes*; y uno o varios *auditeurs.* En julio de 2024, la sección estaba integrada por la presidenta de la sección; el presidente adjunto-*rapporteur général;* el *rapporteur générale adjoint;* el *délégué à l'exécution des décisions de justice;* el *délégué aux relations internationales;* el *délégué au droit européen;* un presidente de sección, y nueve consejeros de estado [260]. De estos miembros, seis estaban a tiempo completo [261].

La sección se organiza en tres delegaciones: la delegación encargada de la ejecución de las decisiones jurisdiccionales; la delegación de derecho europeo; y la delegación de relaciones internacionales. Cada una de ellas está dirigida por un consejero de estado.

---

reformas que pudieran ser acometidas para dar aplicación a la previsión establecida en 1945 que facultaba al Consejo de Estado a llamar la atención de los poderes públicos sobre las reformas legislativas, reglamentarias o de orden administrativo que considerase beneficiosas para el interés general, previsión que, hasta entonces, no había tenido efectos prácticos.

[257] Los antecedentes y la evolución de la comisión están descritos de forma detallada en «*Études et documents*». Conseil d'État, núm. 34. 1982-1983.

[258] Braibant, G. 1987. Les nouvelles fonctions du Conseil d'Etat. *Revue administrative,* 239. p. 415. Además de interesantes cuestiones históricas sobre la sección, su forma de proceder y sus trabajos, en este artículo se exponen las líneas y principios fundamentales que, aún hoy, siguen inspirando la labor de la sección.

[259] Robineau, Y. & Truchet, D. 2002. *Le conseil d'état,* Paris, Presses universitaires de France. p. 32.

[260] Además de los miembros, la sección cuenta con un secretariado compuesto de varias personas destinado a dar soporte al ejercicio de sus funciones.

[261] La presidenta; el *rapporteur général-président adjoint* de la sección; el *rapporteur général adjoint;* y los delegados de las tres delegaciones en que se organiza la sección.

El Vicepresidente, previa consulta a los presidentes de sección, designa a un consejero de Estado o a un *maître des requêtes* para ejercer las funciones de *rapporteur général*, que tiene dedicación exclusiva a esta sección y tiene voz en el debate de todos los asuntos de los que conozca la sección. Además, puede designar, entre los *maître des requêtes* y los *auditeurs,* uno o varios *rapporteurs généraux* adjuntos, que pueden estar, o no, afectados en exclusiva a esta sección.

C) Competencias

Esta sección elabora anualmente un *Rapport public* [262]*,* que es remitido al Presidente de la República; prepara los estudios solicitados por el Primer Ministro o elaborados a iniciativa del propio Consejo de Estado [263]; vela por la ejecución de las resoluciones dictadas por el Consejo de Estado en ejercicio de su función contenciosa o por las jurisdicciones administrativas (delegación encargada de la ejecución de las decisiones jurisdiccionales); se ocupa del seguimiento del derecho europeo, en particular de las sentencias del TJUE [264], de la elaboración de la *newsletter* y de dar soporte en derecho europeo, tanto para el Consejo de Estado como para los *tribunaux administratifs et cours administratives d'appel* (delegación de derecho europeo); coordina las relaciones internacionales del Consejo de Estado con otras jurisdicciones europeas y extranjeras (delegación de relaciones internacionales); y, además, organiza coloquios y ciclos de conferencias sobre cuestiones jurídicas y de políticas públicas, así como un premio de tesis doctoral en derecho público cada dos años.

El ejercicio de estas funciones permite al Consejo de Estado llevar a cabo una importante función de reflexión sobre los principales temas en materia normativa y de políticas públicas y, para ello, cuenta con la colaboración de los *magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel,* así como con las contribuciones externas que se consideran pertinentes, especialmente procedentes del ámbito universitario y de diversas instituciones de investigación.

---

[262] Que es, fundamentalmente, una memoria de la actividad del Consejo de Estado y del resto de tribunales administrativos.

[263] Con carácter general, el Consejo de Estado elabora una estudio anual todos los años y, además, otro estudio. Excepcionalmente, se ha elaborado más de un estudio en un mismo año.

[264] En este sentido, hay que destacar que hace ya tiempo que el Consejo de Estado abandonó su inicial «nacionalismo jurídico» y su resistencia a incorporar determinados principios de derecho europeo o a seguir el criterio sentado en ciertas sentencias del TJUE, y que, actualmente, se caracteriza por un notable conocimiento del derecho europeo, que se ve apoyado por la actividad de la delegación de derecho europeo y por el *Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État*, así como por la incorporación de miembros con experiencia en el ámbito del derecho europeo (letrados del TJUE o en los servicios jurídicos de las distintas instituciones europeas) o envía a sus propios miembros (consejero jurídico en la REPER; letrados del TJUE; miembros de los servicios jurídicos de las distintas instituciones europeas).

4.3 **Asamblea General**

A) Modalidades y composición

La Asamblea General se reúne bajo dos modalidades: en sesión plenaria y en sesión ordinaria.

La Asamblea General en sesión plenaria está compuesta por el Vicepresidente; los siete presidentes de sección (incluido el presidente de la *section du contentieux*); y todos los consejeros de Estado.

La Asamblea en sesión ordinaria está compuesta por el Vicepresidente, los siete presidentes de sección; uno de los tres presidentes adjuntos de la *section du contentieux*; los presidentes adjuntos de las secciones consultivas; diez consejeros de estado designados cada año por el Vicepresidente a propuesta del presidente de la sección *du contentieux* entre los consejeros adscritos a esta sección; un consejero por cada una de las secciones administrativas designado por el Vicepresidente a propuesta del presidente de la sección concernida. En total, veintinueve.

En ambas modalidades, el Secretario General, y/o los secretarios generales adjuntos, presta el servicio de secretaría de la Asamblea General.

B) Competencias

La Asamblea General, independientemente de la modalidad en la que se reúna, solo tiene competencias consultivas y siempre conoce de los asuntos en segunda lectura, una vez han sido examinados por la sección correspondiente.

La Asamblea General en sesión ordinaria examina los siguientes asuntos:

1. Los anteproyectos de ley; las proposiciones de ley y los proyectos de *ordonnanc*es, salvo que concurra urgencia especialmente declarada, en cuyo caso, conoce la Comisión Permanente.

Ahora bien, el Vicepresidente puede, a propuesta del presidente de la sección o comisión permanente, decidir no someter a la Asamblea General los siguientes asuntos: anteproyectos de ley que tengan por objeto la ratificación de una *ordonnance;* anteproyectos de ley que autoricen la ratificación o aprobación de una convención internacional; anteproyectos de ley, proposiciones de ley o proyectos de *ordonnance* que extiendan o, en su caso, adapten disposiciones legales a una o varias colectividades de ultramar o a Nueva Caledonia; anteproyectos o proposiciones de ley o proyectos de *ordonnance* que tengan por objeto principal la transposición de una directiva europea a derecho interno; anteproyectos, proposiciones de ley o proyectos de *ordonnance* que lleven

a cabo la codificación de la legislación; anteproyectos, proposiciones de ley o proyectos de *ordonnance* que no revistan dificultad [265].

2. Los asuntos que, por razón de su importancia, los Ministros concernidos, el Vicepresidente del Consejo de Estado, el presidente de la sección o de la comisión competente que haya despachado el asunto, o la sección o la comisión mismas, decidan someterlos a la Asamblea General.

La Asamblea General en sesión plenaria solo se reúne excepcionalmente cuando lo decide el Vicepresidente, previa consulta del presidente de la sección o comisión permanente de la que proceda el asunto, o cuando lo acuerda la Asamblea General en sesión ordinaria. En general, solo se reúne para el examen de proyectos de reforma constitucional; para la aprobación del *rapport annuel* o de ciertos estudios de especial relevancia; cuando el Consejo de Estado tiene que elegir a uno de sus miembros para una determinada función (reunión en la que, en una votación secreta, debe ser elegido dicho miembro por mayoría absoluta de votos de los miembros presentes), y, sobre todo, en el período estival, para garantizar que se alcanza el *quorum* exigido para adoptar los asuntos sometidos a la consideración de la Asamblea General [266].

C) Funcionamiento

La Asamblea General, tanto en sesión ordinaria como en sesión plenaria, está presidida por el Vicepresidente o, en su defecto, por el presidente de sección que figure primero en el escalafón.

La Asamblea General en sesión ordinaria solo puede deliberar válidamente si están presentes, al menos, la mitad de los miembros con derecho a voto. Este *quorum* se reduce a un cuarto cuando la Asamblea General se reúne en sesión plenaria y cuando, ya sea en sesión plenaria u ordinaria, se reúne en período de vacaciones.

Todos los miembros de la Asamblea General, ya en sesión plenaria, ya en sesión ordinaria, tienen voz y voto y, en caso de empate, el Vicepresidente tiene voto de calidad. Los *maîtres des requêtes* y los *auditeurs* tienen derecho a acceder a la reunión y voz, pero no voto, salvo que sean los *rapporteurs.*

En el caso de los proyectos normativos, a la reunión de la Asamblea también asisten, con voz pero sin voto, los *commissaires du gouvernement* y, en el caso de las proposiciones de ley, quien las haya registrado o la persona a quien esta designe.

Las reuniones, al igual que las de las secciones, son secretas [267].

---

[265] En general, estos asuntos no son sometidos al conocimiento de la Asamblea General, que, en la práctica, solo conoce de asuntos de especial relevancia.

[266] Massot, J. 2000. La fonction consultative du Conseil d'État. *La Revue administrative,* 53. p. 22.

[267] En 2023, la Asamblea General se reunió en 21 ocasiones para examinar treinta y dos asuntos.

En general, la Asamblea General se reúne los jueves por la tarde.

4.4 **Comisión permanente**

En determinados casos en los que el *avis* debe ser emitido con carácter urgente, el examen del texto corresponde a la Comisión Permanente en lugar de a la sección correspondiente y, en su caso, a la Asamblea General.

A) Composición

La Comisión permanente está compuesta por el Vicepresidente; el presidente de la sección a la que le corresponde el despacho del asunto; 12 consejeros de estado [268] (dos por cada una de las secciones consultivas, designados por *arrêté* del Vicepresidente, previa consulta del presidente de la sección concernida).

A la vista de la naturaleza del asunto, puede completarse su composición con uno o dos miembros de la sección que debería haber conocido del asunto si no se hubiera solicitado el dictamen con carácter urgente. En todo caso, a sus reuniones pueden asistir los presidentes de las demás secciones.

B) Competencias

A la Comisión Permanente le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

1. Anteproyectos de ley y proyectos de *ordonna*nces en los casos excepcionales en los que la urgencia es señalada por el ministro competente y expresamente confirmada por el Primer Ministro.
2. Proposiciones de ley cuando la orden de remisión solicita el dictamen con carácter urgente y así lo acuerda el Vicepresidente.

En todo caso, la Comisión Permanente puede decidir elevar el asunto a la Asamblea General.

C) Funcionamiento

La Comisión se reúne, cuando es necesario, en cualquier momento de la semana y en cualquier época del año, y tiene capacidad para emitir el *avis* en un breve lapso de tiempo [269].

---

[268] Adicionalmente, se nombran dos suplentes para cada uno de los consejeros de estado, entre los consejeros de estado y los *maîtres des requêtes* de la sección.

[269] En 2023, la Comisión Permanente se reunió en 7 ocasiones para examinar nueve asuntos sobre proyectos normativos.

El Vicepresidente puede designar *rapporteur* de los asuntos sometidos a la Comisión Permanente a cualquiera de los miembros.

La Comisión se entiende válidamente constituida y, en consecuencia, puede adoptar los *avis* cuando están presentes, al menos, cinco de sus integrantes. Para la adopción de los *avis* se requiere mayoría de los presentes y, en caso de empate, el vicepresidente tiene voto de calidad.

4.5 **Otras cuestiones interesantes de la organización y el funcionamiento**

4.5.1 Commission supérieure du Conseil d'État

La *Commission supérieure du Conseil d'État* está integrada por el vicepresidente –que la preside–; los presidentes de sección; ocho miembros del Consejo de Estado elegidos en representación de dichos miembros –para un mandato de tres años, renovable solo una vez–; tres personas especialmente cualificadas en cualquier ámbito jurídico que no sean ni miembros del *Conseil,* ni magistrados de los *tribunaux administratifs* ni de las *cours administratives d'appel*, ni parlamentarios –para un mandato de tres años, no renovable–, nombrados, respectivamente, por el Presidente de la República, el Presidente de la *Assemblée Nationale* y el Presidente del *Sénat*.

Esta comisión es consultada por el Vicepresidente en cuestiones relacionadas con el nombramiento de los miembros [270], las funciones, la organización y el funcionamiento del Consejo de Estado y, en ocasiones, la consulta tiene carácter preceptivo.

4.*5.2 Sécrétariat* (Secretaría)

Las secciones del Consejo de Estado están asistidas por una nutrida y potente secretaría que realiza diversas funciones: por un lado, funciones de registro y gestión de los expedientes, de levantamiento de acta de las reuniones y de autenticación y notificación de los *avis;* por otro, una función de apoyo y asistencia en el ejercicio de las funciones de los miembros (preparación de documentos de trabajo; búsquedas documentales; organización de reuniones de trabajo, etc.); por otro, una función de asistencia al presidente de la sección; y, por último, una

[270] Establece, cada año, las líneas generales en materia de incorporación de nuevos miembros del Consejo de Estado, es consultada sobre propuestas de nombramiento y ascensos y propone las medidas disciplinarias que afecten a los miembros.

función de coordinación de la sección y sus miembros con las autoridades consultantes y, especialmente, con los *commissaires du gouvernement*.

Los secretarías de las distintas secciones funcionan de forma homogénea gracias al esfuerzo de coordinación y homogeneización que ellas mismas realizan a través de la elaboración de documentos que disciplinan sus actividades [271].

4.5.3 STAGIAIRES [272]

Cada año, las secciones del Consejo de Estado acogen tanto en enero como en julio entre cincuenta y sesenta *stagiaires* que son seleccionados a través de un exigente proceso de selección entre los candidatos que se postulan –estudiantes que, o bien están todavía haciendo sus estudios de grado o master en la universidad, o bien acaban de terminarlos [273]–. Su función es dar soporte a los miembros –especialmente a los *rapporteurs* en la búsqueda de documentación, jurisprudencia y doctrina para el despacho de los asuntos– y al secretariado [274].

5. FUNCIONES

5.1 **Introducción**

Como se ha señalado más arriba, el Consejo de Estado tiene atribuidas funciones contenciosas y funciones consultivas, lo cual constituye una parte esencial de su identidad. De hecho, las relaciones entre las dos funciones, derivadas de una larga tradición, explican su originalidad y, probablemente, su ejemplaridad [275]. A pesar de ello, por razón del objeto de este estudio, y aunque la función contenciosa es la más conocida y la que tiene un mayor peso dentro de la institución por volumen de trabajo, a continuación, se hará referencia únicamente a la función consultiva.

La función consultiva es la más antigua de las funciones del Consejo de Estado pues en el momento de su creación por el artículo 52 de la Constitución

---

[271] Como, por ejemplo, la *Guide des procédures communes aux secrétariats des sections administratives*.

[272] Becarios.

[273] Generalmente, se postulan en torno a 100 en cada período de selección.

[274] La opinión generalizada en la institución es que contribuyen de forma extraordinaria al buen funcionamiento del Consejo y son valorados de forma muy positiva. Se considera que todas las partes se benefician de este sistema: el Consejo de Estado, porque incorpora personal que, además de ser muy competente y dinámico, es poco costoso –pues, aunque los *stagiaires* cobran, su retribución es inferior a la que percibiría una persona que no tuviese esa consideración–*;* y los *stagiaires,* porque tienen la posibilidad de trabajar en el Consejo de Estado y de aprender de sus miembros.

[275] ROUX, M. 1999. La fonction consultative du Conseil d'État. *La Revue administrative,* 52. p. 22.

de 1799 fue la única función que se le atribuyó. A pesar de ello, es también la menos y peor conocida de las funciones del Consejo de Estado por la tradicional confidencialidad de sus *avis* y, como consecuencia de ello, por la escasa atención que le prestó la doctrina hasta 1949, año de la celebración del 150 aniversario de la creación del Consejo de Estado [276]. A pesar de ello, puede decirse que es la que más ha variado a lo largo del tiempo ya que, en función de la constitución y el régimen político imperante, los asuntos que de forma preceptiva debían serle sometidos han variado considerablemente: desde la totalidad de los proyectos de ley a únicamente ciertas normas reglamentarias, desde numerosas consultas sobre asuntos particulares a unos pocos supuestos excepcionales previstos en las leyes [277]. Ahora bien, desde 1958 –año de la instauración de la Quinta República– se observa una renovación de la función consultiva que le ha permitido ocupar un lugar preeminente en el Consejo de Estado y a este una posición estratégica entre las instituciones de Francia [278].

5.2 **Función consultiva**

En el ejercicio de la función consultiva, el Consejo de Estado examina consultas sobre proyectos normativos (5.2.1); *demandes d'avis* (consultas sobre otras cuestiones) (5.2.2); y, además, elabora estudios de carácter general (5.2.3) [279].

5.2.1 Consultas sobre proyectos normativos

5.2.1.1 *Ámbito y carácter de la consulta*

Las consultas pueden ser preceptivas o facultativas.

---

[276] Massot, J. 2000. *Ibid.* p. 53.

[277] Según Arrighi de Casanova, J. 2024. La fonction consultative du Conseil d'État. *Revue du droit public*. p. 17:

Las constituciones de 1814 y 1830 no hicieron alusión a la función consultiva del Conseil d'État y, por ello, durante la Restauración y la Monarquía de julio solo algunos proyectos de ley fueron consultados. Con la Constitución de 1848 y, sobre todo, con la de 1852 recupera el lugar privilegiado que había tenido durante el Consulado y el Primer Imperio, siendo preceptivo someter todos los proyectos de ley y todos los proyectos de «*règlement d'administration publique*». Durante la III.ª República, la ley de 24 de mayo de 1872 mantiene la consulta preceptiva en materia de normas reglamentarias, pero convierte en facultativa la relativa a los proyectos de ley, que pasa a ser residual. La *ordonnance du 31 juillet 1945* establece el carácter preceptivo de la consulta en relación con los proyectos de ley, y así lo consagrará la Constitución de 1958, que, además, añade los proyectos de *ordonnace*. En 1999, se prevé la consulta preceptiva de las «lois du pays» de Nueva Caledonia y, desde la reforma de la Constitución de 2008, la posibilidad de que los presidentes de la *Assemblée Nationale* y del *Sénat* sometan a consulta las proposiciones de ley.

[278] *Ibid.* p. 21 y Roux, M. 1999. La fonction consultative du Conseil d'État. *La Revue administrative,* 52. p. 16.

[279] Stirn, B. 1994. *Le Conseil d'état: son rôle, sa jurisprudence,* Paris, Hachette. p. 33

A) Preceptivas

El Consejo de Estado debe ser consultado, con carácter preceptivo, en relación con los siguientes proyectos normativos:

a) Todos los anteproyectos de ley, sin excepción [280].

b) Todos los proyectos *de ordonnances* [281].

c) Los proyectos de normas reglamentari*as –décret* [282]– en los siguientes casos:

1. Cuando lo prevé la Constitución:

– Proyectos de *décret* que modifiquen disposiciones con rango de ley cuya entrada en vigor se produjo antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1958 y que regulen materias que, según dicha Constitución, son de carácter reglamentario.

– Proyectos de *décret* que modifiquen disposiciones de rango de ley cuya entrada en vigor fue posterior a la Constitución cuando el *Conseil Constitutionnel* haya declarado que dicha disposición regula materias propias del ámbito reglamentario.

2. Cuando lo prevé una norma con rango de ley o reglamentario:

– Proyectos de *décrets d'application* de una ley, cuando la propia ley prevé la consulta preceptiva al Consejo de Estado.

– Proyectos de *décrets* que regulan materias que un previo *décret en Conseil d'État* prevé que sean reguladas por un *décret en Conseil d'État.*

---

[280] La consulta tiene carácter preceptivo respecto de todos los anteproyectos de ley orgánica y de ley ordinaria; de los anteproyectos de *loi des finances* (anteproyectos de ley de presupuestos generales del estado); anteproyectos de *loi référendaire* (anteproyectos de ley que el Presidente de la República decide que sean adoptados en referéndum); y anteproyectos de *loi constitutionnelle* (anteproyectos de ley de reforma de la constitución).

[281] Las *ordonnances* son normas elaboradas por el Gobierno, aprobadas por el Consejo de Ministros y firmadas por el Presidente de la República con base en una previa habilitación de una norma legal. Tienen rango de ley, pero en el plazo previsto por la ley de habilitación deben ser ratificadas por la *Assemblée Nationale* para continuar desplegando sus efectos. En Francia se recurre muy a menudo a este instrumento normativo.

[282] Los proyectos de *décret* sometidos a consulta del Consejo de Estado se denominan, cuando son aprobados, *Décret en Conseil d'État.* No existe ni una delimitación constitucional ni una delimitación conceptual entre *décrets en Conseil d'État y décrets simples,* la delimitación resulta únicamente del hecho de que hayan sido sometidos, o no, al Consejo de Estado –lo cual depende, en última instancia y por lo general, de la opción elegida por el legislador cuando prevé las normas reglamentarias de aplicación de una norma con rango legal–. Los *décrets en Conseil d'État* aprobados anualmente suponen algo menos de la mitad de los *décrets* adoptados anualmente en Francia.

3. Cuando se trata de un proyecto *de dé*cret que modifica *un décret en Conseil d'État* [283].

d) Todos los anteproyectos de ley y todas las proposiciones de ley de Nueva Caledonia.

En el caso de las consultas preceptivas, debe someterse el proyecto normativo en su integridad, no pudiéndose entender cumplida la exigencia de consulta preceptiva al Consejo de Estado en caso de que, de forma separada, se hayan sometido las distintas partes que integran el proyecto en cuestión. Además, entre la consulta al *Conseil d'État* y la adopción de la norma debe transcurrir un tiempo razonable, no siendo posible adoptar la norma en caso de que haya transcurrido un período de tiempo demasiado amplio [284].

Tradicionalmente, se consideró que la omisión de la consulta preceptiva al Consejo de Estado viciaba de incompetencia el texto finalmente adoptado, pues se tomaba como premisa que el Consejo de Estado era coautor de las normas adoptadas después de su intervención y que el Gobierno actuando con el Consejo de Estado era una autoridad distinta al Gobierno actuando solo. De esa manera, teniendo en cuenta que las cuestiones de competencia son de orden público, el juez administrativo podía examinarla de oficio con ocasión de cualquier recurso relativo a esa norma [285]. Sin embargo, actualmente, se ha abierto paso la consideración de que la falta de consulta al Consejo de Estado cuando es preceptiva es un vicio del procedimiento que hace que la norma reglamentaria deba ser declarada «*illégal*», vicio que por razón de su importancia continúa estando comprendido entre las cuestiones que el juez administrativo puede examinar de oficio [286]. En el caso de las normas con rango de ley, es el *Conseil Constitutionnel* el que es competente para determinar si se ha producido, o no, el vicio de procedimiento [287] y, en su caso, declarar la inconstitucionalidad.

---

[283] De acuerdo con el Consejo de Estado, un *décret en Conseil d'État* solo puede ser modificado por otro *décret en Conseil d'État (Décision de la Ass. du 3 juillet 1998, Synd. nat. De l'environnement CFDT et autres).*

[284] Bergeal, C. 2018. *Manuel de légistique*, Berger-Levrault. p. 147.

[285] Stirn, B. 1994. *Le Conseil d'état: son rôle, sa jurisprudence,* Paris, Hachette. p. 41 y Roux, M. 1999. La fonction consultative du Conseil d'État. *La Revue administrative,* 52. p. 20

[286] Arrighi de Casanova, J. 2024. La fonction consultative du Conseil d'État. *Revue du droit public*. p. 21. Así en CE, 29 oct. 2008, núm. 305746, *Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales*: Lebon.

[287] La decisión de la *Cour constitutionnel* de 3 de abril 2003, *Élection des conseillers régionaux,* ha señalado que la consulta al Consejo de Estado en el caso de los proyectos de ley es preceptiva en virtud del artículo 39 de la Constitución y, en consecuencia, ha declarado inconstitucional una disposición de una ley que estaba contenida en el anteproyecto adoptado en Consejo de Ministros que se refería a una cuestión que no había sido sometida al Consejo de Estado.

B) Facultativas

a) Proposiciones de ley [288].

b) Proyectos de enmiendas que el Gobierno vaya a presentar a un proyecto o proposición de ley durante su tramitación ante la *Assemblée Nationale* o el *Sénat.*

c) Proyectos de normas reglamentarias cuya consulta no sea preceptiva.

C) Reflejo en la norma del carácter de la consulta

El carácter preceptivo o facultativo de la consulta queda reflejado en las *ordonnances* y en las normas reglamentarias que finalmente son publicadas con la utilización de dos fórmulas distintas en las «*visas*» [289]: en el caso de los consultas preceptivas se utiliza la fórmula «*Le Conseil d'État entendu*»; en el caso de las facultativas, la fórmula «*Vu l'avis du Conseil d'État*».

5.2.1.2 *Avis*

A) Solicitud *de avis*

En el caso de los anteproyectos de ley y proyectos de *ordonnances*, la solicitud del *avis* corresponde al Primer Ministro [290]; en el resto de proyectos normativos, a los ministros; en los proyectos de *décrets* que deben ser adoptados en Consejo de Ministros, al Secretario General del Gobierno (SGG) [291].

---

[288] La posibilidad de remitir en consulta proposiciones de ley fue introducida en el artículo 39 de la Constitución en 2008 por la ley reforma de la Constitución de 24 de julio de 2008. Con esta previsión el Consejo de Estado dejó de ser únicamente *«conseiller du gouvernement»* para ser también *«conseiller du Parlement»*.

Desde la entrada en vigor de esta previsión, en 2009, hasta finales de 2023, solo se sometieron a consulta 47 proposiciones de ley (31 por parte de la *Assemblée Nationale,* 16 por parte del *Sénat).*

Los únicos análisis sobre la previsión de someter a consulta las proposiciones de ley se hicieron pocos años después de que dicha previsión entrara en vigor y, por tanto, sin una perspectiva temporal lo suficientemente amplia como para poder sacar conclusiones certeras sobre la reforma introducida. Entre los citados estudios, cabe destacar: Gonod, P. 2009. L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État: procédure novatrice ou simple gadget? *Revue française de droit administratif,* 890. ; Bouchez, R. 2011. Le Conseil d'Etat, conseil du Parlement–Premières consultations du Conseil d'Etat sur des propositions de loi. JCPA. ; Leroyer, S. 2011. *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la Ve République essai sur une théorie de l'État.* Dalloz. ; Todorova, M. 2013. Le Conseil d'État, conseiller du Parlement : premier bilan. *Revue française de droit constitutionnel,* 93.

[289] Parte del texto normativo que precede al articulado de las *ordonnances* y decretos en la que se da cuenta de la competencia del Gobierno o de los Ministerios para dictar la norma en cuestión, las disposiciones que se desarrollan o que, en el caso del derecho europeo, se transponen; e indicar la intervención del Consejo de Estado o de otros organismo consultivos.

[290] En la práctica, el Secretario General del Gobierno.

[291] Arrighi de Casanova, J. 2024. La fonction consultative du Conseil d'État. *Revue du droit public*. p. 18.

En el caso de las proposiciones de ley, la solicitud corresponde al presidente de la *Assemblée Nationale* o del *Sénat*, a instancia del miembro de las asamblea que la haya presentado. La consulta se remite una vez registrada en la *Assemblée Nationale* o en el *Sénat* y antes de su examen por la comisión que corresponda.

En las consultas de Nueva Caledonia, las solicitudes relativas a los anteproyectos de ley corresponden al Gobierno y las proposiciones de ley al Presidente del Congreso.

B) Expediente

En el caso de los proyectos normativos, el expediente incluye: el proyecto normativo en cuestión; un documento explicativo del contenido del proyecto; los documentos que reflejan la intervención de otros ministerios en el caso de que se haya producido; así como los informes que se hayan emitido con anterioridad [292]. Además, según los casos, se incluyen otros documentos, como las tablas de transposición de las directivas cuando ese es el objeto del proyecto sometido a consulta o los estudios de impacto normativo cuando es preceptivo elaborarlos o se han elaborado voluntariamente.

El expediente puede ser completado por la autoridad consultante a petición del *rapporteur* (ponente). No obstante, en el caso de que después de haber solicitado a la autoridad consultante que lo complete y se considere que está incompleto, la sección puede devolver el expediente o la autoridad consultante puede retirarlo [293].

C) Elaboración

El Presidente de la sección a la que corresponde el despacho del asunto, atendiendo a las características y contenido del expediente, y a la experiencia profesional y los conocimientos de los miembros de la sección que preside, asigna la elaboración del *avis* a un ponente, que recibe la denominación de *rapporteur* (que puede ser un consejero de estado, un *maître des requetes* o un *auditeur* [294]). En el caso de las proposiciones de ley, el Vicepresidente atribuye el estudio de la proposición de ley a una sección –salvo que decida constituir

[292] En principio, el Consejo de Estado no puede emitir su *avis* si no tiene conocimiento directo del contenido de estos informes.

[293] En 2023, solo en una ocasión fue devuelto un expediente y en diez fue retirado por la autoridad consultante.

[294] También cabe la posibilidad de que se designen varios ponentes para un mismo asunto, cuando la naturaleza de este lo requiera. La designación de dos o más ponentes que trabajen conjuntamente en el *avis* emitido sobre un proyecto normativo es cada vez más frecuente, pues se considera que la reflexión conjunta y el trabajo en equipo redundan en una mayor calidad y profundidad del *avis*, al permitir combinar los

una comisión especial integrada por miembros de distintas secciones– y su presidente designa *rapporteur* de la misma manera que ha sido descrita en relación con el resto de proyectos normativos.

El *rapporteur* desempeña un papel primordial [295] en la elaboración del *avis*, prueba de lo cual es que, desde que Napoleón lo estableciera, su nombre figura en el *avis* que recibe la autoridad consultante [296], junto al nombre del Presidente de la sección y del secretario de la reunión del órgano que lo haya aprobado.

En primer lugar, el *rapporteur* realiza un estudio preliminar del proyecto, de su contexto y los objetivos a cuya consecución está dirigido, examinando los aspectos sobre los que se debe pronunciar el Consejo de Estado, y, en su caso, solicita de manera informal a las autoridades consultantes que completen el expediente con los documentos que considere necesarios. El *rapporteur* cuenta con el apoyo de la secretaría de la sección a la que pertenece y de los *stagiaires d'aide à la décision*, que se encargan de realizar las búsquedas documentales y de jurisprudencia pertinentes para la elaboración del *avis*.

En segundo lugar, el *rapporteur* solicita a la secretaría que organice las reuniones que considera necesarias con los *commissaires du gouvernement* [297], los representantes de la Secretaría General del Gobierno y los funcionarios designados al efecto para un determinado asunto, con el objetivo de completar la información que figura en el expediente en relación con los objetivos del proyecto sometido a consulta, los medios previstos para su realización y para, en su caso, ponerles de manifiesto observaciones y objeciones sobre el proyecto sometido a consulta [298]. Estas reuniones tienen lugar en la sede del Consejo de Estado, y van normalmente precedidas y seguidas de un frecuente contacto por vía telemática o telefónica. Durante las reuniones, el *rapporteur* intenta conseguir que los *commissaires du gouvernement* entiendan las observaciones/objeciones del *rapporteur* y que las acepten, con el objetivo de que la reunión de la sección se pueda centrar en aquellos aspectos sobre los que no haya habido tal acuerdo [299]. En el caso de las proposiciones de ley, quien

conocimientos y la experiencia de los distintos ponentes. Si esta fórmula no se utiliza en más ocasiones es por la falta de medios personales.

[295] Latournerie, D. 2005. *Le conseil d'état: au nom du peuple français,* Paris, Dalloz. p. 15.

[296] Massot, J. 2000. La fonction consultative du Conseil d'État. *La Revue administrative,* 53. Massot 2000. p. 22.

[297] Los *commissaires du gouvernement* son representantes de los ministerios que han participado en la tramitación del asunto (miembros de los gabinetes ministeriales, altos cargos del ministerio o funcionarios que son designados en cada ministerio para asistir a las reuniones en las que el Consejo examine asuntos remitidos por ese ministerio).

[298] Arrighi de Casanova, J. 2024. La fonction consultative du Conseil d'État. *Revue du droit public*. p. 19.

[299] Robineau, Y. & Truchet, D. 2002. *Le conseil d'état,* Paris, Presses universitaires de France. p. 757.

haya presentado la proposición puede remitir al Consejo de Estado todas las observaciones que considere procedentes y, si lo solicita, debe ser recibido por el *rapporteur.*

El *rapporteur* también puede completar el expediente entrando en contacto con personas ajenas al Gobierno, siempre y cuando no revele ningún aspecto del proyecto normativo remitido [300]. Asimismo, está reconocida la posibilidad de que los particulares soliciten audiencia ante el Consejo de Estado en relación con un determinado asunto (algo que, sin embargo, no resulta demasiado frecuente). Tradicionalmente, se exigía que estas personas estuvieran representadas por *avocat au Conseil d'État*, pero esta práctica ha caído en desuso, de manera que actualmente cualquier persona interesada puede solicitar la audiencia. En estos casos, el *rapporteur* estudia las alegaciones presentadas y, en su caso, da cuenta de su contenido en la reunión de la sección [301].

En fin, al hilo del estudio del asunto, es frecuente que el *rapporteur* mantenga encuentros informales con otros miembros de su sección o de otras secciones consultivas para intercambiar pareceres en relación con las cuestiones que considere relevantes.

En tercer lugar, una vez terminado el estudio del expediente y reunida toda la información necesaria, y salvo los casos totalmente excepcionales en los que el *rapporteur* considera que el proyecto remitido por el gobierno no necesita incorporar ninguna modificación [302], el *rapporteur* redacta dos documentos [303]: por un lado, un nuevo proyecto normativo [304] –más o menos diferente del sometido a consulta– que recibe el nombre de «*texte du rapporteur*» y, por otro, un *rapport,* que contiene consideraciones generales sobre el contexto jurídico en el que se encuadra el proyecto normativo examinado y sobre

---

[300] Genevois, B. 2000. Le Conseil d'Etat n'est pas le censeur de la loi au regard de la Constitution. *Revue française de Droit administratif,* 16. p. 715.

[301] Arrighi de Casanova, J. 2024. La fonction consultative du Conseil d'État. *Revue du droit public*. p. 19.

[302] *Ibid.* p. 24.

[303] Este trabajo se ve orientado por dos guías: la «*Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*», más conocida como «*guide légistique*», que es un vademécum sobre todas las cuestiones relativas a la concepción, elaboración y redacción de los textos normativos, que ha sido elaborada conjuntamente por el Consejo de Estado y la Secretaría General del Gobierno, que se puede consultar *on-line* y que se actualiza periódicamente en *Légifrance*; y por la «*Guide du rapporteur devant les formations consultatives*», que es únicamente de uso interno. Asimismo, cabe mencionar el *Manuel de légistique*, de Cathérine Bergeal, que es consejera de estado presidenta adjunta de sección, y fue secretaria general del Conseil d'État (Bergeal, C. 2018. *Manuel de légistique*, Berger-Levrault.)

Recientemente, la *section de l'intérieur* ha elaborado una *checklist* en la que figuran de forma sistemática los aspectos que debe analizar el *rapporteur* en los distintos proyectos normativos.

[304] Razón por la cual se dijo tradicionalmente que el Consejo de Estado es coautor de las normas que le son sometidas a consulta robineau, Y. 2007. Rapporteur en section administrative au Conseil d'État. *In:* Dalloz (ed.) *Juger l'administration, administrer la justice: mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle.* Paris: Dalloz. p. 757

las cuestiones que el proyecto suscita [305]. Un buen *rapport* debe sentar las bases del debate de la sección poniendo de manifiesto las cuestiones más complejas del proyecto sometido a consulta, las distintas tesis que pueden defenderse en relación con ellas y las razones que han llevado al *rapporteur* a optar por una de ellas [306].

En cuarto lugar, el Presidente de la sección convoca la reunión de la sección con el correspondiente orden del día de la reunión, que incluye los asuntos que se van a tratar y una estimación del tiempo destinado al estudio de cada asunto. Durante los días previos a la reunión, el *rapporteur* se reúne con el presidente adjunto encargado de la revisión del «*texte du rapporteur*» y, si fuera necesario, con el Presidente de la sección. Por su parte, la secretaría, siguiendo las indicaciones del *rapporteur,* prepara la documentación que se distribuirá a todos los miembros de la sección [307].

En quinto lugar, durante la reunión de la sección el *rapporteur* lee en voz alta todo su *rapport* –o, cuando es demasiado extenso, las partes más importantes– y a medida que avanza en la lectura el presidente de la sección concede la palabra a los miembros de la sección que la solicitan o solicita el parecer de los miembros en relación con aquellos aspectos que considera relevantes. Al principio se debaten las cuestiones generales y, posteriormente, se analiza artículo por artículo el *texte du rapporteur.* En todo caso, la sección delibera sobre el *texte du rapporteur* –no sobre el proyecto del gobierno– [308], y es en aquel en el que se introducen, en su caso, las modificaciones que la sección va acordando –normalmente por unanimidad, pero, en los casos en los que hay disparidad de criterios sobre una determinada cuestión, por mayoría de los miembros presentes en una votación a mano alzada en la que solo se puede votar a favor o en contra, no cabe la abstención [309], antes de continuar con el examen del resto de cuestiones; en caso de empate, el presidente tiene voto de

---

[305] Latournerie, D. 2005. *Le conseil d'état: au nom du peuple français,* Paris, Dalloz. p. 15.

[306] Robineau, Y. 2007. Rapporteur en section administrative au Conseil d'État. *In:* Dalloz (ed.) *Juger l'administration, administrer la justice: mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle.* Paris: Dalloz. p. 754.

[307] Con carácter general, la documentación incluye: el *texte du rapporteur*; el *rapport* del *rapporteur;* la documentación del expediente y las decisiones jurisprudenciales que el *rapporteur* considera de interés para los miembros de la sección; y, en el caso de los asuntos que serán posteriormente examinados por la Asamblea General, un «*feuille blanche*», en la que se especifican las principales cuestiones analizadas por la sección.

Esta documentación es puesta a disposición de los miembros de la sección con escasa antelación a la reunión, por lo que, en la práctica, tienen poco tiempo para estudiarla.

[308] Una tradición que se remonta a los tiempos de Napoleón (Massot, J. 2000. La fonction consultative du Conseil d'État. *La Revue administrative,* 53. p. 22).

[309] Latournerie, D. 2005. *Le conseil d'état: au nom du peuple français,* Paris, Dalloz. pp. 16 y 17.

Desde 2008 no solo votan los consejeros y el *rapporteur,* sino todos los miembros de la sección, incluidos *maîtres des requetes* y *auditeurs.*

calidad–. Durante toda la reunión de la sección, el *rapporteur* puede hacer uso de la palabra cuantas veces considere necesario para aclarar el contenido del proyecto normativo que ha elaborado y las razones que le han llevado a modificar el proyecto remitido por el Gobierno [310]. Una vez debatido todo el *rapport*, la sección adopta el *avis,* que es el *texte du rapporteur* –es decir, un texto del proyecto normativo, no un informe–, con las modificaciones que se hayan introducido durante la reunión de la sección.

En los casos, bastante excepcionales, en los que se rechaza de plano el proyecto remitido por el Gobierno o cuando el proyecto del Consejo de Estado finalmente adoptado contiene modificaciones significativas del proyecto remitido y esas modificaciones no han sido aceptadas por los *commissaires du gouvernement*, se elabora una *note* en la que se explican las razones por las que se han incluido esas modificaciones o las cuestiones más relevantes del *avis* [311]. Inicialmente, esta *note* se elaboraba o bien a iniciativa del propio Consejo de Estado, o bien a petición de los *commissaires du gouvernement*; sin embargo, a partir de 2015, dicha *note* se redacta en relación con todos los anteproyectos de ley que son sometidos al Consejo de Estado, independientemente de que haya objeciones de fondo de relevancia que merezcan ser puestas de manifiesto, y es esta *note* lo que únicamente se publica en relación con los anteproyectos [312].

Por último, el *avis,* en su caso, la *note*, *y* la *minute* [313] de la deliberación son firmadas por el *rapporteur*, por el Presidente de sección y por la persona de la secretaría de la sección que haya asistido a la reunión, y se notifican y remiten de forma inmediata y telemática a la autoridad consultante [314]. No se remite, en cambio, el *rapport*, que es conservado en el archivo del Consejo de Estado. Si el Presidente de sección lo considera procedente a la vista del contenido del *avis*, el *rapporteur* redacta una ficha de jurisprudencia interna, que es revisada por el presidente adjunto y el presidente de la sección, o una nota de la reunión que posteriormente será incluida en el *rapport public* y, por último, se archiva el expediente.

---

[310] Esto permite que los jóvenes *auditeurs* confronten su criterio con compañeros mucho más experimentados, circunstancia que no es habitual en derecho comparado (Robineau, Y. 2007. Rapporteur en section administrative au Conseil d'État. *In:* Dalloz (ed.) *Juger l'administration, administrer la justice: mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle.* Paris: Dalloz. p.754). En este sentido, me permito señalar que en el Consejo de Estado del Reino de España sucede lo mismo, pudiendo un Letrado recién ingresado intervenir durante las reuniones de la Comisión Permanente e incluso del Pleno en defensa del proyecto de dictamen del que sea ponente.

[311] Arrighi de Casanova, J. 2024. La fonction consultative du Conseil d'État. *Revue du droit public*. p. 19

[312] *Ibid.* p. 19.

[313] El acta de la reunión.

[314] Arrighi de Casanova, J. 2024. La fonction consultative du Conseil d'État. *Revue du droit public*. p.19.

La sección examina, en primera lectura, los *avis* redactados por el *rapporteur* y, en la mayoría de los casos, los aprueba definitivamente. Solo en algunos casos, el *avis,* después de haber sido adoptado por la sección es remitido a la Asamblea General, que, en esos casos, en segunda lectura, lo aprueba definitivamente.

En los asuntos que son sometidos a la *Assamblée Générale* el procedimiento es muy parecido al que se acaba de describir, el *rapporteur* actúa como portavoz de su sección y presenta ante la Asamblea General el proyecto aprobado en la sección, incluso si la sección ha introducido modificaciones respecto del proyecto inicial del *rapporteur* en contra del parecer de este*,* en cuyo caso cabe la posibilidad de que el Presidente de la sección le permita exponer ante la *Assamblée Générale* el criterio que había defendido ante la sección. En todo caso, en el momento de la votación, el *rapporteur* tiene libertad de voto [315].

Los *avis* sobre proposiciones de ley sometidas a consulta del Consejo de Estado deben ser aprobados por la *Assamblée Générale*, salvo que se prevea expresamente lo contrario. En este caso, el *avis* es remitido al Presidente de la Cámara legislativa que lo haya solicitado.

D) Contenido

El Consejo de Estado examina los proyectos normativos que le son sometidos desde una triple perspectiva:

En primer lugar, desde la perspectiva de la técnica normativa. Analiza la forma y el contenido de la solicitud remitida; la concepción, la forma, la sistemática, la redacción gramatical y la técnica normativa del proyecto sometido a consulta; así como la observancia del procedimiento legalmente establecido para la tramitación de la iniciativa en cuestión.

En segundo lugar, desde la perspectiva jurídica. El Consejo de Estado verifica que los proyectos de normas remitidos son conformes al ordenamiento jurídico (al derecho internacional, al derecho europeo, a la Constitución, a los principios generales del derecho y, según el rango del proyecto normativo, a las normas que sean de rango superior), que respeta el principio de jerarquía normativa, que encaja en el ordenamiento vigente y que está correctamente prevista su aplicación tanto en el tiempo como en el espacio (por ejemplo, en relación con las medidas transitorias y la aplicación de la norma a las colectividades de ultramar). La misión fundamental del Consejo de Estado, y del *rapporteur,* es el control previo de convencionalidad, constitucionalidad y legalidad.

---

[315] *Ibid.* p. 19.

En tercer lugar, desde la perspectiva de la oportunidad de los proyectos normativos. El Consejo de Estado examina el proyecto no desde la perspectiva de la oportunidad política, sino de la oportunidad legislativa o administrativa, es decir, no atendiendo a los objetivos a cuya consecución se dirige la iniciativa normativa en cuestión, sino a la coherencia, la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de las medidas que contiene, su coste, su utilidad y las dificultades que pueden surgir a la hora de aplicarlas. El papel del Consejo de Estado es ayudar al Gobierno a adoptar las decisiones adecuadas para alcanzar sus objetivos, a la vista de los distintos parámetros, particularmente jurídicos y administrativos, en liza [316]. En este sentido, en los últimos años, el Consejo de Estado ha comenzado a prestar mayor atención a los estudios de impacto que acompañan a los proyectos normativos que le son sometidos a consulta (que, en Francia, es obligatorio incluirlos en los anteproyectos de leyes, pero no en los proyectos de normas reglamentarias [317]). Sin embargo, a pesar de la atención que le ha dedicado a esta materia en diversos estudios y la importancia que sus miembros le han otorgado en numerosas ocasiones y en distintos foros [318], el Consejo de Estado todavía se limita a señalar la insuficiencia del estudio cuando esto se produce [319], pero no suele entrar a valorar en profundidad la calidad, pertinencia y adecuación del estudio de impacto, ni a hacer sugerencias al respecto.

E) Plazo para la emisión *del* avis

El plazo general del que dispone el Consejo de Estado para emitir los *avis* es de dos meses [320]. Sin embargo, lo habitual es que lo haga en torno a un mes desde que el expediente tuvo entrada en el Consejo de Estado [321]. Ello sin perjuicio de que la autoridad consultante lo solicite con carácter urgente, en cuyo caso el plazo es menor, pudiendo incluso ser de escasos días [322].

---

[316] Long, M. 1992. Le Conseil d'Etat et la fonction consultative: de la consultation à la décision. *Revue française de Droit administratif,* 8.

[317] El Conseil d'État, en su *rapport public* de 2011, aplaudió la previsión y sugirió que se extendiera a otros proyectos normativos, especialmente a los proyectos de reglamentos ejecutivos.

[318] Biland, É. & Vanneuville, R. 2014. Les mutations de la surveillance juridique des administrations: le Conseil d'État français et la promotion de la légistique. Presses de l'université Laval.

[319] Cuando el proyecto normativo sometido a consulta es un anteproyecto de ley, que obligatoriamente debe ir acompañado de un estudio de impacto, el *rapport* dedica, al menos, un párrafo a analizar este aspecto. Cuando se trata de otros proyectos normativos, y contienen un estudio o ficha de impacto, este documento suele ser objeto de análisis oral con los *commissaires du gouvernement*.

[320] En el caso de los anteproyectos y proposiciones de ley de Nueva Caledonia el plazo es de un mes.

[321] Arrighi de Casanova, J. 2024. La fonction consultative du Conseil d'État. *Revue du droit public*. p. 19.

[322] En 2023, el 98,4 % de los proyectos normativos sometidos a consulta fueron despachados por las secciones en menos de dos meses, y un 60 % en menos de un mes. En el caso de los asuntos sometidos a consideración de la Asamblea General los porcentajes fueron, respectivamente, 96 % y 60 % .

F) Carácter del dictamen

Los *avis* sobre proyectos normativos tienen carácter no vinculante, pero el prestigio y la *auctoritas* del Consejo de Estado garantizan que, en todo caso, las autoridades consultantes los tengan en cuenta y que, en general, sigan su criterio [323].

El *avis* del Consejo de Estado tiene carácter final, se emite una vez se han emitido todos los informes previstos por el ordenamiento jurídico (aspecto que el *rapporteur* debe verificar) [324] y, además, la autoridad consultante no puede añadir, después de la emisión del *avis*, ninguna previsión que no estuviera en el proyecto remitido al Consejo de Estado, o en el que este haya aprobado. En el caso de que la añada, se considera que se trata de un nuevo proyecto normativo que debe volver a ser sometido a consulta del Consejo de Estado [325].

En los casos de consulta preceptiva de proyectos normativos de carácter reglamentario y de las *ordonnances* (en los que la autoridad consultante remite un texto al Consejo de Estado y, salvo casos aislados, el Consejo de Estado redacta un nuevo proyecto), la autoridad consultante debe adoptar o bien el texto inicialmente remitido o el texto contenido en el *avis* del Consejo de Estado, pero no puede combinarlos [326]. En el caso de que se añadan disposiciones

---

[323] Long, M. 1992. Le Conseil d'Etat et la fonction consultative: de la consultation à la décision. *Revue française de Droit administratif,* 8. Stirn, B. 1994. *Le Conseil d'état: son rôle, sa jurisprudence,* Paris, Hachette. p. 41.

Ello se pone de manifiesto en la Circular del Primer Ministro, de 3 de diciembre de 2014, que establece que, una vez emitido el *avis* del Consejo de Estado, el Secretario General del Gobierno inicia los trámites conducentes a la adopción del proyecto normativo en cuestión de acuerdo con el *avis* –que, como se ha expuesto, contiene un nuevo proyecto– adoptado por el *Conseil,* salvo que en el plazo de 48 horas siguientes el ministerio consultante le haga llegar una nota exponiendo las razones por las que propone apartarse del *avis* (Arrighi de Casanova, J. 2024. La fonction consultative du Conseil d'État. *Revue du droit public*. p. 20.)

[324] Roux, M. 1999. La fonction consultative du Conseil d'État. *La Revue administrative,* 52. p. 20, Latournerie, D. 2005. *Le conseil d'état: au nom du peuple français,* Paris, Dalloz., p. 14.

[325] Arrighi de Casanova, J. 2024. La fonction consultative du Conseil d'État. *Revue du droit public*. p. 20.

[326] En estos casos, lo habitual es que, durante las reuniones los *commissaires du gouvernement* y el *rapporteur* vayan poniéndose de acuerdo sobre los distintos aspectos controvertidos del proyecto y que esos acuerdos se incorporen al proyecto normativo redactado por el *Conseil*. Ahora bien, cuando no hay acuerdo en todos los aspectos, poco antes de la reunión de la sección, la autoridad consultante suele remitir una *saisine rectificatif* (solicitud rectificativa) en la que incluye un nuevo proyecto normativo en el que incorpora todas las sugerencias del *rapporteur* con las que está de acuerdo con objeto de poder elegir, cuando se emita el *avis,* entre el proyecto elaborado por el *rapporteur* (que incluye tanto los aspectos en los que ha habido acuerdo como los que no lo ha habido) y el proyecto remitido con la *saisine rectificatif* (que es el proyecto inicial modificado en todos los aspectos en los que ha habido acuerdo). Esta es la forma de poder incorporar al proyecto que finalmente va a ser aprobado las sugerencias sobre las que sí hay acuerdo y de descartar aquellas sobre las que no lo hay.

Según Bergeal, C. 2018. *Manuel de légistique*, Berger-Levrault. p.148, esta regla se aplica para cada artículo o subdivisión de artículo: «*Le texte doit être conforme sur des dispositions divisibles entre elles, soit au texte soumis au Conseil d'État, soit au texte adopté par celui-ci*» (CE, 19 mars 1997,

después de que se haya emitido el *avis*, estas disposiciones deberían ser declaradas «*illégales*».

En el caso de los proyectos y proposiciones de ley, los límites de lo que puede y no puede hacer la autoridad consultante son más difusos. El criterio mayoritario es que la autoridad consultante debe someter al *Conseil* todas las «*questions*» que dimanen del proyecto normativo, lo que conlleva que no puede añadir nuevas disposiciones antes de la remisión del texto a la Asamblea nacional ni modificar el proyecto en un sentido que no haya sido debatido con el Consejo de Estado [327], aunque la autoridad consultante tiene margen de maniobra en lo que se refiere a la presentación y redacción del texto [328].

G) Control de eficacia de los *avis*

El Consejo de Estado controla la eficacia de sus *avis*, verificando si el Gobierno ha adoptado, o no, el proyecto aprobado por el Consejo de Estado o, en el caso de los anteproyectos y proposiciones de ley, si se han acogido, o no, las sugerencias del Consejo de Estado. Sin embargo, los resultados de este control no se publican.

En general, en el caso de los proyectos normativos sometidos a consulta, la autoridad consultante suele asumir todas las sugerencias del Consejo de Estado en materia de técnica normativa y sobre aspectos jurídicos, pero, en ocasiones, poco frecuentes por otro lado, se aparta de las relativas a la oportunidad [329] [330]. En cuestiones jurídicas, en el caso de las normas reglamentarias o de las *ordonnances*, apartarse del criterio expresado sobre cuestiones jurídicas en el *avis* implica el riesgo de que la *section du contentieux* del Consejo de Estado anule la dispo-

---

núm. 142266, Département de la Loire). De manera que, en la práctica, la combinación entre las dos versiones es posible, dentro de determinados límites, siempre y cuando no se desnaturalice el sentido del *avis* ni se combinen partes indisociables.

[327] El *Conseil constitutionnel* ha declarado inconstitucional («censuré») una disposición de una ley por no respetar el artículo 39 de la Constitución, pues añadía una cuestión que no había sido sometida al Consejo de Estado (Cons. Const., DC, 3 avr. 2003, núm. 2003-468).

[328] Se ha admitido, por ejemplo, que, después de recibir el *avis*, el Gobierno añada una disposición al proyecto remitido cuya falta había sido puesta de manifiesto durante los debates entre los *commissaires du gouvernement* y los miembros del Consejo de Estado. Bergeal, C. 2018. *Manuel de légistique*, Berger-Levrault. p. 262.

[329] El hecho de que no se adopten por la autoridad consultante las sugerencias en materia de oportunidad no debe ser visto como algo anormal, pues una cosa es aconsejar y otra muy distinta es decidir (stirn, B. 1994. *Le Conseil d'état: son rôle, sa jurisprudence,* Paris, Hachette. p. 41)

[330] Únicamente he encontrado publicada una alusión a este aspecto en Long, M. 1992. Le Conseil d'Etat et la fonction consultative: de la consultation à la décision. *Revue française de Droit administratif,* 8. y, aunque la referencia es antigua, creo que merece la pena traerla a colación por su carácter ilustrativo. En 1992, de los 420 *décrets* sometidos a consulta durante los primeros nueve meses, el Gobierno adoptó íntegramente el texto adoptado por el Consejo de Estado en 399 ocasiones. En los 21 casos restantes, el Gobierno copió el 90 % del proyecto del Conseil y mantuvo el 10 % restante, que estaba relacionado con cuestiones de oportunidad.

sición, total o parcialmente [331]. Y, en el caso de las normas legales, existe el riesgo de que sean declaradas inconstitucionales por el *Conseil constitutionnel* [332].

H) Publicidad [333]

Hasta 2015, los *avis* del Consejo de Estado tenían como único destinatario al Gobierno y, en consecuencia, correspondía al Gobierno la decisión de publicarlos o de mantenerlos confidenciales. En la práctica [334], el Consejo de Estado publicaba (y publica) todos los años, con el consentimiento del Gobierno, en su *rapport public* fragmentos de sus *avis* más relevantes emitidos con ocasión de los proyectos normativos sometidos a consulta, y, con ello, da publicidad a sus aspectos fundamentales.

A partir de marzo de 2015, con el objetivo de mejorar la información a disposición del Parlamento y la calidad del trabajo legislativo, el Presidente de la República decidió que los *avis* sobre anteproyectos de ley fueran públicos y que el *avis* se adjuntara al proyecto de ley registrado en la *Assemblée Nationale*. Sin embargo, en la práctica, lo que se publica no es el *avis* (es decir, el texto del anteproyecto aprobado por el Consejo de Estado) sino la *note,* un documento que, como se ha señalado más arriba, describe las observaciones y modificaciones más importantes que el Consejo de Estado ha sugerido [335]. Ese mismo año 2015, el Consejo de Estado creó una base de datos, *Consilia Web*, en la que están publicados los *avis* emitidos desde 1947 hasta 1991, y, desde 1991, aquellos cuya publicación ha sido autorizada por el Gobierno.

No son públicos, salvo autorización expresa por parte del Gobierno, los *avis* relativos a los siguientes proyectos normativos: anteproyectos de ley de Presupuestos Generales del Estado; anteproyectos de ley financiación de la

---

[331] Arrighi de Casanova, J. 2024. La fonction consultative du Conseil d'État. *Revue du droit public*. p. 20. En este sentido, es preciso señalar que, en estos casos, en general, la *section du contentieux* no tiene acceso al *avis*, salvo que haya sido publicado –algo que, como se explica más abajo, no es habitual–.

[332] Existen estrictas reglas internas que, en el caso de impugnación de una norma reglamentaria ante el Consejo de Estado que hubiera sido dictaminada por el propio Consejo de Estado, prohíben que la *section du contentieux* tenga acceso al *avis* sobre el proyecto de dicha norma, de manera que solo lo puede consultar si el Gobierno ha acordado su publicación. En cambio, el *avis* es siempre remitido al *Conseil Constitutionnel* en el caso de impugnación de una ley.

En todo caso, resulta infrecuente que el *Conseil Constitutionnel* se aparte del criterio expresado por el Consejo de Estado en relación con la constitucionalidad de una determinada disposición.

[333] En relación con la publicidad de los dictámenes, es de gran interés la intervención pronunciada por Thierry Tuot, consejero de estado del *Conseil d'État* y, desde 2023, presidente de la *section de l'intérieur,* en las jornadas celebradas entre el *Conseil d'État* y el Consejo de Estado de España en 2021 en Madrid, que está publicada en la Memoria del Consejo de Estado de España de 2021 (pp. 95 ss).

[334] Stirn, B. 1994. *Le Conseil d'état: son rôle, sa jurisprudence,* Paris, Hachette. p. 42.

[335] Con estas limitaciones, el número de *notes* que se publican suele oscilar entre cuarenta o cincuenta al año. Excepcionalmente, en 2023 solo se publicaron 23. A esas *notes* se puede acceder a través de la web del Consejo de Estado y del enlace que se encuentra en el *rapport public* de cada año.

seguridad social; anteproyectos de ley autorizando la ratificación o aprobación de un acuerdo internacional en aplicación del artículo 53 de la Constitución; y anteproyectos de ley de ratificación de una *ordonnance* del artículo 38 de la Constitución. Tampoco son públicos ni los *avis* sobre proposiciones de ley, salvo que expresamente lo autorice quien los hubiera solicitado, ni los emitidos sobre el resto de proyectos normativos sometidos a consulta.

En definitiva, actualmente, la principal fuente de publicación de *avis*, aunque sea de forma parcial, sigue siendo el *rapport public* que el Consejo de Estado publica anualmente, donde se recogen, ordenados por materias, los fragmentos más relevantes de los *avis* emitidos cada año.

5.2.2 *Demandes d'avis*

El Consejo de Estado también es consultado, con carácter preceptivo o facultativo, en relación con asuntos que no versan sobre proyectos normativos.

5.2.2.1 *Tipos de consulta*

A) Preceptivas

El Consejo de Estado debe ser consultado en los siguientes supuestos: 1) declaraciones de utilidad pública en expropiaciones de especial relevancia; 2) en determinados supuestos de cambio de apellidos; 3) denegación o retirada de la nacionalidad francesa; 4) determinadas decisiones relativas a congregaciones religiosas y fundaciones de utilidad pública; 5) reconocimiento de utilidad pública de asociaciones; 6) delimitación de competencias entre el Estado y las *collectivités d'outre-mer* (*Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna*) y Nueva Caledonia.

B) Facultativas

El Gobierno, los Ministros y las *collectivités d'outre-mer* pueden someter al Consejo de Estado cualquier otro asunto respecto del cual quieran conocer su parecer [336]. El único límite radica en que la consulta no puede versar

[336] En 2023, este tipo de consultas, que reciben la denominación de *questions du gouvernement*, ascendieron a 16, y entre ellas, pueden destacarse las siguientes:

– *Question sur le traitement fiscal de revenues provenant d'un trust, en application de la convention fiscale franco-américaine du 31 août 1994 modifié*.

sobre un asunto que esté siendo objeto de conocimiento por la sección *du contentieux*. [337]

Asimismo, el *Défenseur des Droits* [338], cuando con ocasión de una queja que le haya sido presentada y que no esté siendo objeto de un procedimiento contencioso surja una cuestión relativa a la interpretación o alcance de una disposición legislativa o reglamentaria, puede solicitar un *avis* al Consejo de Estado en el que se pronuncie sobre la interpretación o el alcance de una disposición legislativa o reglamentaria [339].

5.2.2.2 Avis

La solicitud del *avis* corresponde al SGG cuando se solicita una interpretación de la Constitución o de las leyes orgánicas y a los Ministros cuando se refiere al ámbito de sus competencias, previo control del SGG en coordinación con, en su caso, el gabinete del Primer Ministro [340].

En estos casos, el *rapporteur* redacta un *projet d'avis* en el que se pronuncia sobre todas aquellas cuestiones planteadas en la solicitud. La forma de elaboración es similar a la descrita más arriba y su contenido depende de la *demande d'avis.*

La regla general es que tampoco son vinculantes, salvo en los siguientes supuestos, en que sí lo son [341]:

– *Question relative à la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie*.

– *Question sur la sécurisation des mesures permettant d'assurer une meilleure prise en compte de l'intérêt public dans l'équilibre des contrats de concession autoroutière*.

– *Question sur la compatibilité entre les fonctions de magistrat français et le statut de fonctionnaire de l'Union européenne*.

A través de esta vía, el Gobierno remite al Consejo de Estado con relativa frecuencia una consulta para conocer su criterio en relación con alguna cuestión jurídica antes de proceder a redactar un proyecto normativo (por ejemplo, sobre diferentes opciones de transposición de una directiva; sobre la viabilidad jurídica, en abstracto, de una determinada medida, con carácter previo a la redacción de un proyecto normativo que la instrumente; o sobre la mejor forma de llevar a cabo la reforma de un determinado sector del ordenamiento jurídico). En estos casos, si, después de haber sido emitido el *avis* en relación con esa primera consulta, el Gobierno elabora un proyecto normativo sobre la materia sobre la que se emitió dicho *avis*, debe someter dicho texto al Consejo de Estado.

[337] Stirn, B. 1994. *Le Conseil d'état: son rôle, sa jurisprudence,* Paris, Hachette. p. 36.

[338] Equivalente, *grosso modo,* al Defensor del Pueblo.

[339] *Loi organique núm. 2011-333 du 29 mars 2011, article 31*.

En la práctica, el *Défenseur des droits* no remite ninguna consulta al Consejo de Estado.

[340] Arrighi de Casanova, J. 2024. La fonction consultative du Conseil d'État. *Revue du droit public*. p. 18

[341] Bergeal, C. 2018. *Manuel de légistique*, Berger-Levrault. p. 147. El número de supuestos en los que el *avis* es vinculante ha disminuido con el paso del tiempo y, actualmente, esos supuestos son escasos y muy pocas las ocasiones en las que cada año el Consejo de Estado se pronuncia sobre ellos.

*1) a*vis sobre proyectos *de déc*ret de reconocimiento legal o disolución de una congregación religiosa (L., 1er juillet 1901, art. 13)

*2) a*vis sobre proyectos *de déc*rets de retirada de la nacionalidad francesa, en determinados cas*os (Code C*ivil, art. 25 et 27-2)

*3) A*vis sobre la autorización de tomar posesión de una propiedad privada para realizar obras para la defensa nacional *(Code ex*prop. Art. L.521-1)

En principio, en las *demandes d'avis,* ni la consulta ni el *avis* son públicos. Y, en el caso de consulta remitida por el *Défenseur des droits*, la decisión de la publicación corresponde a este último.

5.2.3 Función consultiva *sui generis* de la *section de études, de la prospective et de la coopération*

5.2.3.1 *Estudio anual y estudios particulares*

El Consejo de Estado elabora anualmente un *Étude annuelle* sobre una materia determinada a la vista de los asuntos sometidos en consulta a lo largo de los años y de los problemas y retos detectados en el diseño e implementación de políticas públicas [342]. Además, puede elaborar otros estudios

[342] A continuación se enumeran los estudios anuales de los últimos años:

En 2024: «*La souveraineté*».
En 2023, «*L'usager, du premier au dernier kilomètre: un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique*».
En 2022, «*Réseaux sociaux: placer l'utilisateur au centre*»
En 2021, «*Les états d'urgence: la démocratie sous contraintes*»
En 2020, «*Faire de l'évaluation des politiques publiques un véritable outil de débat démocratique et de décision*»
En 2019, «*Le sport: quelle politique publique?*».
En 2018, «*La citoyenneté -Être (un) citoyen aujourd'hui*».
En 2017, «*Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'"ubérisation"*».
En 2016, «*Simplification et qualité du droit*».
En 2015, «*L'action économique des personnes publiques*».
En 2014, «*La numérique et les droits fondamentaux*».
En 2013, «*Le droit souple*».
En 2012, «*Les agences, une nouvelle gestion publique?*».
En 2011, «*Consulter autrement, participer effectivement*».
En 2010, «*L'eau et son droit*».
En 2009, «*Droit au logement, droit du logement*».
En 2008, «*Le contrat, mode d'action publique et de production des normes*».
En 2007, «*L'administration française et l'Union européenne: quelles influences, quelles stratégies?*».
En 2006, «*Sécurité juridique et complexité du droit*».
En 2005, «*Responsabilité et socialisation du risque*».
En 2004, «*Un siècle de laïcité*».
En 2003, «*Perspectives pour la fonction publique*».
En 2002. «*Collectivités publiques et concurrence*».

tanto a petición por el Primer Ministro, del *Défenseur des droits* [343], como por propia iniciativa [344].

En 2001, «*Les autorités administratives indépendantes*».
En 2000, «*Les associations et la loi de 1901, cent ans après*».
En 1999, «*Réflexion sur l'intérêt général*».
En 1998, «*Réflexion sur le droit de la santé*».
En 1997, «*Sur le principe d'égalité*».
En 1996, «*La transparence et le secret*».
En 1995, «*Service public, services publics: déclin ou renouveau?*».
En 1994, «*Décentralisation et ordre juridique*».
En 1993, «*Le droit communautaire*».
En 1992. «*La sécurité juridique*».

Estos estudios están agrupados en la colección «*Les rapports du Conseil d'État*», antigua colección «*Études et documents du Conseil d'État*», y están publicados en la página web del Consejo de Estado.

[343] A pesar de que está previsto que el *Défenseur des droits* pueda solicitar estudios al Consejo de Estado nunca lo ha hecho.

[344] Ni en 2024 ni en 2023 se publicó ningún estudio.

En 2022, «*Intelligence artificielle et action publique: construire la confiance, servir la performance*».

En 2021, dos:

«*Les pouvoirs d'enquête de l'administration*».
«*Les conditions de ressources dans les politiques sociales: plus de simplicité, plus de cohérence*»

En 2020, «*20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, 2020*».
En 2019, «*Les expérimentations: comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*».
En 2018, tres estudios:

«*Révision de la loi bioéthique: quelles options pour demain ?*».
«*La prise en compte du risque dans la décision publique*».
«*Règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité*».
«*Mesurer l'inflation normative*».

En 2016, «*Le droit d'alerte: signaler, traiter, protéger*».
En 2015, dos estudios:

«*Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises*».
«*Directives européennes: anticiper pour mieux transposer*».

En 2014, dos estudios:

«*L'application du nouveau principe «silence de l'administration vaut acceptation*»
«*Le rescrit: sécuriser les initiatives et les projets*».

En 2011, dos estudios:

«*Vers l'institution d'un parquet européen*».

En 2010, dos estudios:

«*Développer la médiation dans le cadre de l'Union Européenne*».
«*Les établissements publiques*».
«*Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral*»

En 2009, dos estudios:

«*La révision des lois de bioéthique*».
«*Les recours administratifs préalables obligatoires*».

En 2008, dos estudios:

«*L'implantation des organisations internationales sur le territoire français*»
«*Le droit de préemption*».

5.2.3.2 *Propuestas*

El Consejo de Estado, a iniciativa propia y a partir de la experiencia que le otorga el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, puede elaborar las propuestas que considere pertinentes, así como llamar la atención sobre las reformas legislativas, reglamentarias o administrativas que considere favorables al interés general [345].

5.2.3.3 *Seguimiento*

El Consejo de Estado hace seguimiento de la acogida de sus estudios y propuestas por parte del Gobierno, así como de las iniciativas que, con base en ellos, se han adoptado. Para ello, entre otras iniciativas, el presidente y el *rap-*

En 2007, «*Pour une meilleure insertion de normes communautaires dans le droit national*»
En 2006, tres estudios:

«*Inventaire méthodique et codification du droit de la communication*».
«*Pour une politique juridique es activités spatiales*».
«*Le cadre juridique de l'action extérieur des collectivités locales*».

En 2004, dos estudios:

«*Collectivités territoriales et obligations communautaires*».
«*L'avenir des juridictions spécialisées dans le droit social*».

En 2002, «*Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*».
En 2001, dos estudios:

«L'i*nfluence internationale du droit français*».
«*Publication et entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs*».

En 2000, «*La norme internationale en droit français*».
En 1999, cuatro estudios:

«L'utilité publique aujourd'hui».
«Les lois de bioéthique: cinq ans après».
«Le cumul d'activités et de rémunération des agents publics».
«*Aide sociale, obligation alimentaire et patrimoine*».

En 1998, dos estudios:

«*Pour une meilleure transparence de l'administration*».
«*L'internet et les réseaux numériques*».

En 1997, dos estudios:

«*Rendre plus attractif le droit des fondations*».
«*Les groupements d'intérêt public*».

En 1996, «*La responsabilité pénale des agents publics*».
En 1995, «*Le pouvoir de l'administration dans le domaine des sanctions*».
En 1993, «*Régler autrement les conflits: conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative*»
En 1992, «*L'urbanisme: pour un droit plus efficace*».

Estos estudios están agrupados en la colección «*Les études du Conseil d'État*» y todos ellos están publicados en la web del Conseil d'État.

[345] El Consejo de Estado no suele hacer uso de esta facultad que le reconoce el ordenamiento jurídico.

porteur général de la sección se reúnen en varias ocasiones con el SGG con el objetivo de conocer dichas iniciativas de primera mano [346].

5.2.4 Otras funciones

5.2.4.1 *Funciones de los miembros a título individual o colectivo*

Con relativa frecuencia, el Vicepresidente, a demanda del Primer Ministro o de los ministros, designa a uno de los miembros para colaborar en la elaboración de un texto normativo determinado o para ayudar en la concepción de una determinada política pública.

Además, resulta habitual que el Gobierno y los Ministros, o sus equipos, al margen de una consulta formal, recurran a algunos de los miembros del Consejo de Estado para conocer su criterio en relación con cuestiones en las que sean expertos o que estén relacionadas con otros asuntos en los que hayan sido *rapporteurs* anteriormente.

En fin, los miembros del Consejo de Estado han liderado durante las últimas décadas un esfuerzo colectivo para la mejora de la calidad de la regulación a través de la mejora de la técnica normativa. En este marco se inscriben la *guide de légistique* y la *guide du rapporteur,* ya citadas, pero también la implantación de la enseñanza de la técnica normativa en la formación de los altos funcionarios franceses, tanto en la ENA –desde 2021, en el INSP– como durante toda su carrera a través de la formación continua, el refuerzo de los servicios jurídicos de los ministerios y la publicación de manuales, iniciativas todas ellas que han sido auspiciadas desde el Consejo de Estado [347].

5.2.4.2 *Función diplomática de segundo nivel*

El Consejo de Estado tiene una intensa agenda de relaciones internacionales, que es gestionada, bajo la supervisión del Vicepresidente, por la delega-

[346] Braibant, G. 1987. Les nouvelles fonctions du Conseil d'Etat. *Revue administrative,* 239. p. 418.

[347] Así lo expone Biland, É. & Vanneuville, R. 2014. Les mutations de la surveillance juridique des administrations: le Conseil d'État français et la promotion de la légistique. Presses de l'université Laval., y se pone de manifiesto en el prólogo de Bergeal, C. 2018. *Manuel de légistique*, Berger-Levrault., en el que la autora explica que dicho manual tuvo su origen en las clases impartidas en la ENA.

ción de relaciones internacionales de la «*Section des études, de la prospective et de la coopération*», en estrecha colaboración con el *Secrétariat aux affaires étrangères e internationales du Ministère de la Justice* [348].

Su principal objetivo es establecer un diálogo regular y estrecho con otros consejos de estado y, en aquellos Estados en los que no existen, con los órganos supremos de las jurisdicciones administrativas. Para ello, organiza regularmente encuentros bilaterales con órganos homólogos de los países de su entorno [349] y es miembro de la ACA, que facilita el contacto y las relaciones entre todos los órganos supremos de las jurisdicciones administrativas europeas. Asimismo, mantiene relaciones estrechas con aquellas instituciones que desempeñan funciones análogas a las que desempeñan las secciones consultivas del Consejo de Estado.

Otro de sus objetivos es promover y divulgar el sistema jurídico francés y, con ello, el sistema jurídico continental a nivel internacional, para lo cual mantiene contactos frecuentes en diferentes formatos (conferencias, coloquios, seminarios, jornadas de estudios, visitas, estancias, etc.) con instituciones de numerosos países [350]. Para ello, no solo mantiene relaciones bilaterales sino que pertenece a varias entidades de cooperación multilateral *(Association internationale des hautes juridictions internationales (AIHJA); Forum mondial sur la gouvernance, Fondation pour le droit continental).*

En el *rapport public* de cada año, hay un apartado dedicado a dar cuenta de todas las actividades que en materia de relaciones internacionales se han realizado [351].

---

[348] Como se ha señalado el origen de las relaciones internacionales del Consejo de Estado está descrito en Braibant, G. 1987. Les nouvelles fonctions du Conseil d'Etat. *Revue administrative,* 239. pp. 420 y 421. Ya entonces subrayaba: «*le développement du droit administratif dans toutes les régions du monde donne à ces échanges une particulière actualité; ils enrichissent la culture du Conseil d'État et lui fournissent des idées de réformes, en même temps qu'ils lui permettent de faire mieux connaître une expérience qui constitue encore pour de nombreux pays un centre d'intérêt, voire une source d'inspiration*».

[349] Con carácter general, mantiene reuniones bilateral bianuales con, al menos, los consejos de estado de Italia, Bélgica, Países Bajos y Bélgica.

[350] En América del Sur, mantiene contactos frecuentes con el Consejo de Estado de Colombia. De Asia, ha recibido visitas frecuentes de altos funcionarios de Corea del Sur y Japón, y se han mantenido relaciones, de diversa intensidad, con Tailandia, Vietnam, Indonesia y Asia. En África, mantiene relaciones frecuentes con Argelia, Arabia Saudí, Benín, Burkina Faso. También ha habido contactos con Costa de Marfil y Senegal. En Oriente Medio, se han mantenido contactos con Irak, Israel, Líbano, Libia, Palestina y Omán.

[351] En 2023, el Vicepresidente participó en nueve encuentros bilaterales con otras instituciones internacionales y en dos bilaterales. Además, otros miembros del Consejo de Estado participaron en treinta y cinco encuentros bilaterales y dieciocho encuentros multilaterales. Quince magistrados extranjeros realizaron estancias de larga duración en la institución. Se acogió a diecinueve grupos de estudiantes extranjeros. En fin, siete miembros del Consejo de Estado hicieron estancia de formación o de estudio en el extranjero.

5.2.4.3 *Función divulgadora y de creación de cultura jurídica*

El Consejo de Estado, a través de la *section des études, de la prospective et de la coopération*, desempeña una importante función divulgadora y de creación de cultura jurídica a través de numerosas iniciativas, entre las que cabe destacar las siguientes:

Por un lado, elabora un boletín trimestral para informar sobre distintos aspectos relacionados con el Consejo de Estado y en el que se incluyen distintas secciones: actualidad, jurisprudencia, publicaciones, agenda, entrevistas y resumen de alguna cuestión relacionada con la administración que haya sido o vaya a ser reformada.

Por otro, organiza, en solitario o con otras entidades, coloquios y ciclos de conferencias sobre diversos temas [352], cuyas actas son publicadas por el Consejo de Estado [353]. En este sentido, puede destacase la labor que lleva a cabo el *Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative* –que fue creado

---

[352] En 2023, se organizaron los siguientes coloquios y ciclos de conferencias:

Un coloquio del ciclo *Entretiens en droit social du Conseil d'État: Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social*. Un coloquio del ciclo *Entretiens du contentieux du Conseil d'État: L'intérêt général*.

Un coloquio del ciclo *Entretiens en droit public économique du Conseil d'État: La norme, frein ou moteur pour le logement ?* Un coloquio organizado conjuntamente con la *Cour de cassation*: *De la régulation à la compliance: quel rôle pour le juge ?* Un coloquio organizado conjuntamente con la *Cour des comptes*: *La proximité et la qualité des services rendus au citoyen La Nuit du droit organisée au Conseil d'État sur: Le numérique et le droit, liaisons vertueuses ?* Un coloquio organizado para el *70e anniversaire de la création du Service juridique de la Commission européenne: Un juriste méconnu au cœur du système européen.* Un coloquio organizado conjuntamente con el *comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative: 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif.*

Tres conferencias del ciclo *« Le dernier kilomètre des politiques publiques »: Comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ? Action et agents publics mis au défi du dernier kilomètre*; *Penser le dernier kilomètre dès le premier*. Una conferencia del ciclo *« La souveraineté »: Les fondements de la souveraineté*. Cuatro conferencias organizadas por el *comité d'histoire du Conseil d'État et de la justice administrative: Aux sources impériales de la démocratie libérale: l'œuvre jurisprudentielle en matière électorale du Conseil d'État sous Napoléon III; Yannick Moreau, de Nantes au Palais-Royal vers…Les 30 ans de l'arrêt Bianchi; 70e anniversaire des tribunaux administratifs. Histoire d'une juridictionnalisation.*

Todos estos coloquios y conferencias se pueden visualizar en la página web del *Conseil d'État.*

[353] Las actas son publicadas en la *Collection Droits et Débats*. En los últimos años, se han realizado las siguientes publicaciones:

En 2024, tres:

«*60 ans d'exécution des décisions du juge administratif*».
«*De la régulation à la compliance: quel rôle pour le juge?*».
«*La transition énergétique?*».

En 2023, cuatro:

«*La simplification normative*».
«*La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*».
«*Le vieillissement, un défi social*..
«*Quel financement pour une économie durable?*».

En 2022, uno: «*Vers un nouveau droit du travail?*».

en el año 2001 y que está presidido por quien preside la *section des études, de la prospective et de la coopération*– que tiene como objetivo 1) impulsar trabajos de investigación sobre la historia del Consejo de Estado, la jurisdicción administrativa y el derecho público; 2) promover la organización de coloquios y jornadas de estudios relativos a los temas mencionados; 3) difundir los trabajos y actividades resultantes de las misiones anteriores ante instituciones especializadas y ante un público más amplio [354]. El Comité incentiva la investigación a través del otorgamiento de un premio anual a la mejor tesis de derecho público. Las actividades y trabajos de este comité están dirigidos por un Consejo científico que está compuesto por profesores universitarios y miembros del Consejo de Estado.

Por otro, elabora anualmente un *recueil de jurisprudence* en el que recoge las decisiones del Consejo de Estado que crean jurisprudencia. Las decisiones más importantes son publicadas íntegramente y van acompañadas de un análisis (fichas de jurisprudencia) realizado por el *Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État*. Asimismo, elabora los denominados *Dossiers thématiques*, estudios breves sobre cuestiones variadas de fuerte impacto social dirigidos a los miembros del Consejo de Estado [355], pero que son publicadas en la página web.

Por último, en la página web se publican los discursos pronunciados por el Vicepresidente del Consejo de Estado [356].

5.2.5 Datos

Durante la última década, el número de consultas despachadas anualmente por las secciones consultivas ha oscilado entre 900 y 1300, fundamentalmente en función de la actividad del Gobierno.

En el año 2021, el Consejo de Estado emitió 1141 *avis*: 113 sobre anteproyectos de ley; 92 sobre proyectos de *ordonnances*; 10 proyectos de ley de Nueva Caledonia; 11 proposiciones de ley; 685 proyectos de *décret* reglamentario; 217 proyectos de decreto no reglamentario [357]; 13 consultas (*questions du gouvernement*) sobre cuestiones generales. Además, publicó tres estudios: el estudio anual *(«Les états d'urgence: la démocratie sous contraintes»)* y otros dos: «*Conditions*

[354] Los trabajos vinculados a este Comité son publicados en la colección «*Histoire et mémoire*». En 2023, se publicó: « Petite histoire de la galerie historique du Palais-Royal vers 1830-1848».

[355] Por ejemplo, sobre «*Le juge administratif et le droit de l'Union européenne*», «*La question prioritaire de constitutionalité devant la juridiction administrative*» o «*Le juge administratif et la commande publique*».

[356] Discours et interventions - Conseil d'État (conseil-etat.fr).

[357] Por ejemplo: «*Projet de décret approuvant l'avenant n° 2 à la convention de concession de l'aérodrome de Nouméa-La Tontouta accordée à la chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie».*

de ressources dans les politiques sociales: 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte» y «*Les pouvoirs d'enquête de l'administration*»

En el año 2022, el Consejo de Estado emitió 1075 *avis*: 73 sobre anteproyectos de ley; 45 sobre proyectos de *ordonnances*; 30 proyectos de ley de Nueva Caledonia; 670 proyectos de decreto reglamentario; 245 proyectos de decreto no reglamentario[358]; 12 consultas (*questions du gouvernement*) sobre cuestiones generales. Además, publicó dos estudios: el estudio anual *(«Les réseaux sociaux: enjeux et opportunités pour la puissance publique»)* e «*Intelligence artificielle et action publique: construire la confiance, servir la performance*».

En el año 2023, el Consejo de Estado emitió 920 *avis*: 71 sobre anteproyectos de ley; 25 sobre proyectos de *ordonnances*; 18 proyectos de ley de Nueva Caledonia; y 2 proposiciones de ley; 546 proyectos de decreto reglamentario; 242 proyectos de decreto no reglamentario[359]; 16 consultas (*questions du gouvernement*) sobre cuestiones generales. Además, publicó solo el estudio anual: «*L'usager, du premier au dernier kilomètre: un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique*».

6. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS

6.1 **Relación con otras instituciones**

A) Con el Gobierno

El Consejo de Estado mantiene contactos frecuentes con el Gobierno, fundamentalmente a través de la Secretaría General del Gobierno, pero también a través de los ministros, los gabinetes ministeriales y los altos cargos de los distintos ministerios. Este contacto es beneficioso para ambos, pues, por un lado, permite al Gobierno contar con el asesoramiento informal del Consejo de Estado y, por ejemplo, sondear la pertinencia de remitirles *questions du gouvernement* o de solicitarles estudios sobre cuestiones concretas;

---

[358] Por ejemplo: «*Projet de décret portant classement parmi les sites du département de la Haute-Corse, du site de la Haute Vallée du Fango comprenant la route forestière de Caprunale et le Capu Tafunatu, sur le territoire de la commune de Manso*».

[359] Por ejemplo:

«*Projet de décret portant classement, parmi les sites du département du Morbihan, du site des dunes de Plouharnel et de Erdeven avec le domaine public maritime sur les territoires des communes de Erdeven, Etel, Plouharnel et Saint-Pierre-Quiberon*».

«*Projet de décret déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation de la ligne ferroviaire nouvelle entre Montpellier et Béziers*».

y, por otro, permite al Consejo de Estado ofrecer sus servicios cuando considera que pueden serles de utilidad al Gobierno, en la forma que estime más adecuada [360].

B) Con el *Conseil constitutionnel*

El Consejo de Estado y el *Conseil constitutionnel* mantienen fluidas y frecuentes relaciones, unas vez superadas las iniciales tiranteces a raíz de la creación del *Conseil constitutionnel* en 1958. El Consejo de Estado controla en los *avis* emitidos por sus secciones consultivas la convencionalidad y constitucionalidad de los proyectos que le son sometidos en consulta y, para ello, sigue fielmente y cita la jurisprudencia del *Conseil constitutionnel*. Lo mismo puede decirse del *Conseil constitutionnel,* que en la inmensa mayoría de los casos sigue el criterio de los *avis* del Consejo de Estado [361]. Sus funciones son complementarias [362] y están inspiradas en la colaboración [363].

6.2 **Transparencia y comunicación**

En primer lugar, procede señalar que desde los años ochenta [364] el Consejo de Estado ha realizado grandes avances en materia de transparencia y comunicación, buena prueba de lo cual es el diseño y contenido de su *web*, su actividad en redes sociales y las numerosas actividades y publicaciones dirigidas a dar a conocer la institución, su función y su funcionamiento y de poner la institución al servicio de los intereses generales.

En segundo lugar, merece ser destacado el esfuerzo realizado para dotar de mayor transparencia a los nombramientos de los miembros del Con-

[360] Esta relación ha favorecido, entre otras iniciativas, la realización de varios estudios sobre la proliferación normativa (desde el Étude annuel de 2016 «*Simplification et qualité du droit*» hasta el estudio de 2018, «*Mesurer l'inflation normative*») y la elaboración de estadísticas sobre la producción normativa con los objetivos de realizar un análisis certero del problema e intentar adoptar las medidas necesarias para atajarlo (Guillaume, M. 2019. La production normative: entre constance et évolutions. *In:* Dalloz (ed.) *Mélanges en l'honneur de Bernard Stirn. La scène juridique: harmonies en mouvement.* Paris.)

[361] Tabeau, T. 2016. Le contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux dans le cadre des attributions consultatives du Conseil d'État. L'influence réciproque du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel. *Revue française de droit constitutionnel,* 108.

[362] Massot, J. 2000. La fonction consultative du Conseil d'État. *La Revue administrative,* 53. p. 26.

[363] Gaïa, p. 2021. Études: le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et les normes internationales: duel ou duo? *Revue française de droit constitutionnel,* 125. p. 96.

[364] En este sentido, debe destacarse la publicación en 1987 de Lasserre, B., Lenoir, N. & Stirn, B. 1987. *La transparence administrative*, FeniXX., publicación que muestra el interés por la transparencia en la administración que tuvieron desde el inicio de sus carreras en el Consejo de Estado dos personas que con el paso del tiempo alcanzaron los puestos más importantes de la institución (Bruno Laserre, vicepresidente, y Bernard Stirn, secretario General, primero, y presidente de la «*section du contentieux*», después).

sejo de Estado, especialmente, con la convocatoria pública de las plazas y de los perfiles que deben tener los candidatos, así como con la publicación de los informes emitidos por las comisiones o comités que participan en la selección.

Por último, el Consejo de Estado elabora anualmente tres documentos distintos sobre su actividad y la de las *cours administratives d'appel* y de los *tribunaux administratifs*, en función del público al que van dirigidos: *Rapport public*, *Bilan d'activité* y *Chiffres clés* [365].

El *rapport public* [366] describe la actividad jurisdiccional y consultiva del Consejo de Estado y de las jurisdicciones administrativas (con los indicadores, datos y cifras fundamentales), selecciona las resoluciones de la sección contenciosa y los *avis* más relevantes y analiza la contribución del Consejo de Estado, en su doble vertiente jurisdiccional y consultiva, al objetivo de la simplificación del derecho. Este rapport se divide en cuatro partes: la primera, «*Activité juridictionnelle*»; la segunda; «*Activité consultative*» la tercera, «*Études, débats, partenariats, coopération européenne et internationale*» [367]; y la cuarta, «*Activité de gestion de la juridiction*». El *rapport* es remitido para su consideración al Vicepresidente y a los presidentes de sección y es adoptada, finalmente, por la Asamblea General. Una vez adoptado, se remite al Presidente de la República, al Primer Ministro y a los presidentes de las asambleas legislativas.

El *bilan d'activité* resume anualmente la actividad del Consejo de Estado y de la jurisdicción administrativa a lo largo de un año, incluye una explicación de las resoluciones, *avis* y estudios de la institución que mayor impacto pueden tener sobre los ciudadanos. Está dirigido para un público amplio, que quiera conocer de forma accesible la actividad que realiza la institución. Su formato es atractivo y parecido al de una revista.

Las *Chiffres clés* es una publicación anual que resume en una especie de tríptico las cifras e indicadores fundamentales de la actividad del Consejo de Estado.

---

[365] Rapports d'activité - Conseil d'État (conseil-etat.fr).

[366] Sobre la génesis y la evolución del rapport: THÉRY, J.-F. 2000. L'élaboration du droit: la fonction consultative. *La Revue administrative,* 53.

[367] Esta parte: anuncia el objeto del Étude annuelle del año siguiente; hace seguimiento de la influencia que han tenido los estudios publicados los años anteriores; analiza la contribución del Consejo de Estado a la *simplification du droit*; da cuenta de las publicaciones del Consejo de Estado y del resto de jurisdicciones administrativas; refiere los coloquios y conferencias organizados -con alusión al número de asistentes-; deja constancia de las actividades que en materia de relaciones internacionales y de relaciones institucionales que se han realizado durante el año.

6.3 **Formación**

Tradicionalmente, en el Consejo de Estado se ha considerado que la formación de sus miembros para el ejercicio de las funciones que desempeñan en la institución se adquiere a partir del momento en que ingresan en ella a través del despacho de los expedientes bajo la atenta tutela de los revisores –generalmente, por los presidentes de sección y presidentes adjuntos– y con el estudio de los *avis* emitidos por el Consejo de Estado con la ponencia de los demás miembros. Ello a pesar de que era frecuente que quienes ingresaban como *auditeurs* procedentes de la ENA no hubieran estudiado la carrera de Derecho, sino únicamente algunas asignaturas jurídicas en las carreras de *sciences politiques (ciencias políticas), economía o filosofía* –lo cual era objeto de orgullo por parte de los miembros de la institución por entender que esa diversidad enriquecía el análisis de las consultas sometidas a la institución–. De hecho, como se ha señalado, esa diversidad de formaciones por parte de los *auditeurs* se está intentando mantener con el nuevo sistema de acceso a la categoría de *auditeur* que ha comenzado a aplicarse tras la supresión de la ENA y, además, se ha visto acentuado por el hecho de que se hayan multiplicado las vías de acceso a la institución desde las formaciones y las experiencias profesionales más diversas y no específicamente jurídicas.

Sin perjuicio de lo anterior, desde los años ochenta, con el objetivo de facilitar la adaptación y el desempeño de sus funciones a los recién ingresados y partiendo de la premisa de que la formación derivada de la participación de las reuniones de las secciones a las que estuviesen adscritos no era suficiente para el trabajo que debían desarrollar, se estableció de forma sistemática algo que hasta entonces había parecido superfluo a los miembros del Consejo de Estado: una formación interna inicial para quienes vayan a ser *rapporteurs*, tanto en la sección contenciosa como en las secciones consultivas [368].

En 2025, por primera vez, se ha puesto en marcha en la *section de l'intérieur* un plan de formación continua de los miembros de dicha sección que estará vinculado al desarrollo de sus carreras tanto en el interior como en el exterior del *Conseil d'État.*

[368] Robineau, Y. 2007. Rapporteur en section administrative au Conseil d'État. *In:* Dalloz (ed.) *Juger l'administration, administrer la justice: mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle.* Paris: Dalloz. p. 755.

6.4 **Deontología**

El Consejo de Estado cuenta con una Carta de deontología de la jurisdicción administrativa[369], que fue adoptada por el vicepresidente con fecha 14 de marzo de 2017 y con un *Collège de déontologie de la juridiction administrative.*

6.5 **Sede**[370]

El Consejo de Estado tiene su sede, desde 1875, en el *Palais Royal*.

[369] «*Charte de déontologie de la juridiction administrative. Principes et bonnes pratiques*».

[370] Son numerosos los estudios sobre la sede del *Conseil d'État,* los más recientes: Leniaud, J.-M. 1999. Les lieux & Bâtiments. In: Arnoult, E. & Massot, J. (eds.) *Le Conseil d'Etat : de l'An VIII à nos jours : livre jubilaire du deuxième centenaire.* Paris: Biro. Lambert, G., Massounie, D. & Ballot, J.-C. 2006. *Le Palais-Royal,* Editions du Patrimoine Centre des monuments nationaux, Sanson, M. 2006. *Le Conseil d'État au Palais-Royal: architecture, décors intérieurs,* Editions du Patrimoine, Trouilleux, R. 2010. *Le Palais-Royal: un demi-siècle de folies,* 1780-1830, Bernard Giovanangeli Editeur.

III
El Consejo de Estado de la República de Italia

III. EL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA DE ITALIA [371]

«Nei 180 anni della sua vita, il Consiglio ha assicurato la propria continuità grazie alla sua straordinaria capacità di cambiare, rispondendo alle esigenze dei diversi contesti storici e rimediando alle storiche e strutturali debolezze dell'amministrazione italiana, e –non poche volte– agli inconvenienti degli assetti politici. Esso ha, poi, saputo essere un organo "multi-purpose", amministratore e giudice, vivaio di grandi commessi, guida legislativa, consigliere del governo. Queste ambivalenze sono all'origine della sua lunga durata e della sua posizione costituzionale. Infine, ha svolto una ingente opera diretta, ma ha anche saputo supplire alle carenze di altri organi.» [372]

1. SUCINTA RESEÑA HISTÓRICA

1.1 **Introducción**

La actual configuración del Consejo de Estado es fruto de una larga evolución histórica durante la cual la institución, estando siempre al servicio de la legalidad y siendo fiel a su identidad, ha sabido leer el sino de los tiem-

[371] Mi estancia en el Consejo de Estado de la República de Italia se extendió entre el 21 de noviembre hasta el 13 de diciembre de 2016.

[372] Cassese, S. 2011. Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato. *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore. P.25.

pos e impulsar con sus pronunciamientos los cambios necesarios para favorecer el desarrollo, el crecimiento y la modernización de Italia [373]. De esa larga evolución histórica, los hitos fundamentales se pueden agrupar en los siguientes períodos [374]:

1.2 **El Consejo de Estado en el Reino de Cerdeña (1831-1861)**

El Consejo de Estado fue instituido por primera vez en el Reino de Cerdeña por el Rey Carlo Alberto por Real Edicto de 18 de agosto de 1831 [375]. Este Consejo de Estado no respondía al modelo de consejo de estado creado en Francia por Napoleón sino que seguía la tradición saboyana de establecer un consejo permanente del Rey, con cuya creación el Monarca pretendía establecer –en contraposición a la monarquía constitucional de la Francia y la Inglaterra de la época [376]– una «*monarquía consultiva*» [377], en la que el Consejo de Estado actuara como contrapeso al poder del rey y, con ello, acercarse de forma prudente a los aires de renovación que en ese momento acogían buena parte de las monarquías europeas, pero sin llegar a implantar las instituciones constitucionales-representativas.

Era un órgano que estaba presidido directamente por el Rey y estaba integrado por consejeros de estado de extracción principalmente aristocrática y leales al soberano. Tenía atribuidas únicamente funciones consultivas que, aunque inicialmente recayeron sobre cuestiones políticas, poco a poco evolucionaron hacia un asesoramiento de carácter técnico sobre materias administrativas y, sobre todo, legislativas. Durante este período el Consejo de Estado contribuyó decisivamente en los distintos códigos albertinos y en la redacción

---

[373] De Lise, P. *Ibid*. La giustizia amministrativa fra tradizione e modernità. pp. XIII y XIV.

[374] La bibliografía sobre la evolución histórica del Consejo de Estado es extensa, tanto en estudios generales como en estudios monográficos sobre períodos concretos. En esta exposición se toman como referencia las siguientes obras: Melis, G. 1997. Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. *In:* Cassese, S. (ed.) *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale* Milano: Giuffrè, Melis, G. 1999. Origine e storia del consiglio di stato italiano. *La Revue administrative,* 52. Melis, G. 2014. Consiglio di Stato. *Treccani. Diritto on line*. Melis, G. 2022. Il Consiglio di Stato nell'Italia unita. *Silvio Spaventa e la storia del Consiglio di Stato*, Cavallo, C. 2014. Il Consiglio di Stato. Da organo regio a organo costituzionale. Come il Consiglio di Stato è sopravvissuto al passaggio all'epoca repubblicana. Edizioni Accademiche Italiane.

[375] Edicto conocido como Edicto Racconigi, por el lugar en el que fue dictado.

[376] Torsello, M. 2011. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato. *Incontro tra il Conseil d'État e il Consiglio di Stato.* París: www.giustizia-amministrativa.it.

[377] Pene Vidari, G. S. 1983. Il Consiglio di Stato albertino: istituzione e realizzazione. *Atti del Convegno celebrativo del 150. anniversario della istituzione del Consiglio di Stato.* Milano: Giuffrè. P. 24.

de numerosos proyectos normativos. Este órgano era consultado tanto por el Rey como por sus ministros, respecto de cuyas iniciativas podía ejercer un cierto control a través de las consultas [378].

La aprobación del Estatuto Albertino en 1848 significó el paso a una monarquía parlamentaria y provocó la primera crisis de identidad de la institución, pues las leyes pasaban a ser aprobadas por el Parlamento, único representante de la soberanía, y el *Consiglio* dejaba de desempeñar el papel fundamental que hasta entonces había desempeñado en la elaboración de los proyectos legislativos. Aunque durante los trabajos de redacción del Estatuto el *Consiglio* fue objeto de importantes ataques por parte de quienes lo concebían como un órgano político vinculado a la monarquía absoluta y estuvo a punto de desaparecer, la forma en que había actuado entre 1831 y 1848 –no tanto como un órgano político sino como un órgano de extraordinaria cualificación técnica y administrativa– hizo que el Estatuto lo conservara y lo dejara a la espera de una reordenación legal de la institución [379]. Tras varios intentos fallidos, la reordenación se produjo en 1859 [380], que confirmó la pérdida definitiva de relevancia política del Consejo de Estado y lo configuró como órgano consultivo del Gobierno en cuestiones de administración y proyectos de normas reglamentarias, pasando a ser testimoniales las consultas sobre proyectos legislativos –que hasta 1848 habían sido las principales– [381]. En compensación, se le atribuyeron, por primera vez funciones jurisdiccionales en materia contencioso-administrativa.

1.3 **El Consejo de Estado tras la unificación de Italia (1861-1889)**

Con la unificación de Italia en 1861 ganaron terreno los defensores de la unidad de jurisdicción y, como consecuencia de ello, en 1865 el Consejo de Estado perdió sus funciones jurisdiccionales –que fueron atribuidas al juez ordinario– y sus funciones quedaron circunscritas a las meramente consultivas sobre proyectos de normas reglamentarias y cuestiones de administración.

---

[378] Pene Vidari, G. S. 2011. Origini del Consiglio di Stato e sua evoluzione in periodo albertino. *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore. P. 41.

[379] *Ibid*. P. 46.

[380] Legge 30 ottobre 1859, n. 3707 (conocida como Legge Ratazzi).

[381] Romano, S. 1932. Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato. *Il Consiglio di Stato - Studi in onore del centenario.* Roma. P. 9.

A nivel organizativo, el *Consiglio* dependía del Ministerio del Interior y sus consejeros eran nombrados, a propuesta del Ministro del Interior, por el Consejo de Ministros. Durante este período, cambió con cierta rapidez la extracción social y la formación de los consejeros, pasando en pocos años de ser un colegio de extracción mayoritariamente nobiliaria y de la confianza del soberano a un órgano técnico-jurídico integrado por consejeros especializados en materias jurídicas provenientes principalmente de la administración y de la magistratura. Progresivamente, el Consejo se convirtió en un vivero de colaboradores directos de los ministros y sus consejeros en un cuerpo de élite fuertemente representativo de la oligarquía social de los primeros años posteriores a la unificación y con fuerte sentido de estado. En este período se consolidó una figura de especial relevancia en el futuro de la institución, la de referendario del Consejo de Estado, que había sido importada de la jurisdicción con la asunción de competencias jurisdiccionales y que permaneció en la institución una vez le fueron retiradas dichas competencias. Los referendarios accedían al Consejo *per concorso* [382] y, gracias a ello, adquirían una elevada competencia técnica. Aunque hasta los años veinte del siglo XX no se les reconoció una vía de acceso reservada para ser nombrados consejeros de estado, desde los años setenta del siglo XIX fueron muchos los referendarios nombrados consejeros de estado, lo cual contribuyó de forma decisiva a la elevación del nivel técnico de la institución. En fin, quedó definitivamente establecida la estructura interna del Consejo en tres secciones (cada una encargada de despachar los asuntos de uno o varios ministerios) [383].

A pesar de la pérdida de las funciones jurisdiccionales, este fue un período especialmente brillante de la historia de la institución en la que el Consejo actuó como «*suggeritore*» del Gobierno, colaborador discreto de los ministros y como guía indirecto de la Administración y, gracias a ello, hizo importantes aportaciones a la construcción del sistema jurídico y administrativo del nuevo Estado italiano.

1.4 **La asunción de funciones jurisdiccionales (1889-1923)**

Durante este período se produce una transformación decisiva en diferentes aspectos del Consejo de Estado.

---

[382] Equivalente, *grosso modo,* a las oposiciones en España.

[383] MELIS, G. 2021. Il Consiglio di Stato e l'Unità d'Italia. *Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge institutiva dei Tribunali amministrativi regionali.* Torino: Centro Stampa Regione Piemonte. P. 34.

Por un lado, en 1889, a la vista del prestigio y la relevancia que el *Consiglio* había alcanzado en los años previos, se creó la Sección IV para atribuirle, de nuevo y definitivamente, funciones jurisdiccionales en materia contencioso-administrativa. En 1907 se creará la Sección V, también con competencias jurisdiccionales. La jurisprudencia de estas secciones no solo se centró en resolver los casos concretos presentados ante ellas sino que actuó como faro para futuros desarrollos legislativos sobre aspectos que todavía no habían sido regulados, lo cual convirtió al Consejo de Estado en un elemento fundamental del Estado de Derecho [384].

Por otro, el *Consiglio* siguió desempeñando las funciones consultivas que ya tenía atribuidas y el número de consultas aumentó considerablemente hasta alcanzar las diez mil al año durante la primera década del siglo XX. Además, diversas leyes establecieron el carácter preceptivo de la consulta al Consejo de Estado en determinados asuntos.

Por último, el aumento de la carga de trabajo de la institución, así como el desarrollo del Estado, de la administración y de la economía italianos, hizo que se perfilaran tanto la figura del referendario como los requisitos del *concorso* de acceso, con el objetivo de mejorar su capacitación técnica. Además, durante este período se exigió que los consejeros que fueran nombrados tuvieran preparación jurídica, con objeto de que pudieran asumir eficazmente tanto las funciones consultivas como las funciones jurisdiccionales [385]. Los consejeros siguieron desempeñando cargos de alta responsabilidad fuera del Consejo de Estado, lo cual llegó a entrar en conflicto con las necesidades derivadas del buen funcionamiento de la institución. Esta etapa confirmó al Consejo de Estado, a falta de una alta función pública del prestigio, como el vivero por excelencia de hombres al servicio de la Administración, lo cual fue especialmente relevante durante la primera guerra mundial.

1.5 **El Consejo de Estado durante el régimen fascista (1923-1943)**

Con la llegada al poder del fascismo, la posición del Consejo de Estado se vio reforzada por varias razones: por un lado, porque no solo siguió desempeñando las mismas funciones consultivas que en el período anterior sino

[384] Landi, G. 1983. I centocinquanta anni del Consiglio di Stato. *In:* Editore, D. A. G. (ed.) *Atti del Convegno celebrativo del 150. anniversario della istituzione del Consiglio di Stato.* Milano: A. Giuffré. P. 91.

[385] Melis, G. 2021. Il Consiglio di Stato e l'Unità d'Italia. *Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge institutiva dei Tribunali amministrativi regionali.* Torino: Centro Stampa Regione Piemonte. pp. 35 y 36.

que, además, se previó el carácter preceptivo respecto de otros asuntos [386]; por otro, porque se eliminaron todos los consejos consultivos que habían surgido durante la Primera Guerra Mundial y que habían sustituido la consulta al Consejo de Estado; y, por último, por la propia configuración del régimen fascista, que se caracterizó por el reforzamiento del Gobierno en detrimento del Parlamento y, como consecuencia de ello, del Consejo de Estado, como órgano supremo de consulta técnico-administrativa y legislativa de un Gobierno que tenía el monopolio de la producción normativa y que tenía un Jefe de Gobierno que acumulaba la práctica totalidad del poder [387]. El Consejo de Estado asumió el papel de «*quasi legislatore*»: contribuyó especialmente a la codificación [388] y, en general, a la producción normativa, ámbito en el que redactó textos normativos de extraordinaria calidad y modernidad y en el que actuó de filtro técnico de los proyectos normativos de inspiración claramente fascista. En este sentido, la doctrina ha señalado de forma prácticamente unánime que el Consejo de Estado supo conservar, gracias a la cultura jurídica prefascista de la mayoría de sus competentes, a su conocimiento técnico y a su acentuado espíritu de cuerpo, una cierta independencia de criterio sin excesivas concesiones al fascismo [389].

En la composición del órgano se actuó con extrema cautela. Se mantuvieron todos los consejeros de estado nombrados antes de la llegada del fascismo, salvo dos –Meuccio Ruini y Camillo Corradini, que fueron depurados en 1927–, y los nuevos nombramientos recayeron, por lo general, en personas no significadas especialmente con el nuevo régimen, de alta cualificación técnica y provenientes de la administración (principalmente del Ministerio del Interior y de la *Avvocatura dello Stato)*. Además, en 1923 se introdujo la reserva de determinados puestos de consejero a los *referendari* y en 1928 fue nombrado como Presidente Santi Romano –quien, además de ser uno de los juristas de mayor

[386] Por ejemplo, sobre proyectos de textos refundidos; sobre proyectos de reglamentos cuya aprobación corresponda al Consejo de Ministros; sobre convenios y contratos que supongan determinadas obligaciones financieras; y, en 1939, sobre todos los proyectos normativos relativos al Consejo de Estado (Torsello, M. 2011. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato. *Incontro tra il Conseil d'État e il Consiglio di Stato.* París: www.giustizia-amministrativa.it.)

[387] Melis, G. 1997. Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. *In:* Cassese, S. (ed.) *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale* Milano: Giuffrè. P. 15.

En este sentido, procede recordar que es un lugar común que el peso de la función consultiva aumenta cuando el poder ejecutivo gana un mayor protagonismo y disminuye o pierde relevancia cuando lo hace el Parlamento (Patroni Griffi, F. 2002. Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato. *Nomos. Le attualità nel diritto*. Apartado 3).

[388] En particular, en la elaboración del código civil y del código procesal civil.

[389] Torsello, M. 2021. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato ieri e oggi. *Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.* https:// www.giustizia-amministrativa.it.

prestigio de la época, impidió que las cuestiones políticas contaminaran la institución–. Todo ello impidió la colonización de la institución por el fascismo.

1.6 **El Consejo de Estado republicano de la primera época (1944-1970)**

Tras la caída del fascismo se abrió el período constituyente para la elaboración de una nueva Constitución y, en 1945, Meuccio Ruini –uno de los dos consejeros depurado en 1927– fue nombrado Presidente del Consejo de Estado. Defensor apasionado del Consejo en los debates de la Asamblea Constituyente, miembro de las comisiones de redacción de la constitución y relator general del proyecto de Constitución, fue decisivo en la constitucionalización del Consejo de Estado y en el mantenimiento de sus dos funciones, algo muy criticado durante el período constituyente [390]. Supo restablecer la unidad de la institución, atrajo a un grupo de jóvenes juristas de formaciones diversas y renovó la institución [391].

Hasta 1956, el Consejo de Estado asumió, en ausencia de la *Corte Costituzionale*, el papel de intérprete de los nuevos valores constituciones en el ámbito de las leyes administrativas, lo cual aumentó la autoridad y la relevancia de la institución [392]. Por su parte, la función jurisdiccional fue ganando importancia cuantitativa respecto de la función consultiva y, por ello, se creó en 1948 la *VI Sezione*, con el objetivo de agilizar la resolución de los recursos [393]. En fin, el *Consiglio* continuó cumpliendo sus funciones, tanto consultivas como jurisdiccionales en línea con el período anterior.

Los consejeros mantuvieron un prestigio extraordinario y asumieron cargos de relevancia fuera del Consejo de Estado, especialmente en los gabinetes de los ministros, donde su competencia jurídica y conocimiento de la administración fueron indispensables, especialmente porque los ministros y la mayoría de altos cargos carecían de la experiencia de gobierno como consecuencia del cambio de régimen.

---

[390] Entre ellos, Calamandrei, no por desconocimiento de lo que el Consejo de Estado había aportado o apartaba al país sino por considerar que era inadecuado plasmar en la Constitución su función de juez administrativo y, por tanto, consagrar a nivel constitucional el definitivo rechazo del sistema de unidad jurisdiccional.

[391] Cavallo, C. 2012. *Il Consiglio di Stato durante la fase costituente.* Università degli studi Roma Tre. P. 297.

[392] Melis, G. 2021. Il Consiglio di Stato e l'Unità d'Italia. *Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge institutiva dei Tribunali amministrativi regionali.* Torino: Centro Stampa Regione Piemonte. P. 42

[393] De Nictolis, R. 2011. L'istituzione definitiva della VI sezione e l'attività del Consiglio di Stato nel dopoguerra. *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore.

1.7 El Consejo de Estado y los tribunales administrativos regionales (1971-2010)

Desde el punto de vista de la función jurisdiccional, esta fase está marcada por la creación, en 1971, de los tribunales administrativos regionales (TAR), que cambiaron para siempre la configuración de la justicia administrativa. Por lo que respecta a la función consultiva, en 1988, se precisó el carácter preceptivo del dictamen en relación con los proyectos normativos elaborados por los Ministros y, en 1997, se eliminó el carácter preceptivo de las competencias consultivas en relación con los denominados actos «de gestión» (concesión de la ciudadanía italiana, cambio de nombre y apellidos, contratos administrativos, transacciones, etc.) [394].

En cuanto a la composición, lo más destacable fue la reducción de la influencia del poder político en el nombramiento de los consejeros de estado como consecuencia de la reacción de los consejeros de estado ante el nombramiento simultáneo, en 1972, de diecisiete consejeros de estado por parte del Gobierno de Andreotti. En 1982 se estableció un sistema mucho más respetuoso con la independencia del Consejo de Estado [395].

A) 2010-actualidad: nuevos aires en el Consejo de Estado

Este período empezó con la aprobación del denominado «*codice del proceso amministrativo*», código de gran calidad técnico-jurídica que consiguió garantizar la efectividad de la tutela en el ámbito de la justicia administrativa a través de la modernización del procedimiento. En su elaboración tuvo un papel fundamental el Consejo de Estado, que puso de manifiesto la contribución que podría tener en la mejora de la calidad normativa si se le encomendase con mayor frecuencia la elaboración de proyectos normativos.

A partir de 2016, durante las presidencias de Alessandro Pajno y de Filippo Patroni Griffi, se produjo un profundo proceso de relanzamiento (*rilancio)* del Consejo de Estado, tanto de su organización como del ejercicio de las funciones jurisdiccional y consultiva [396]. Este proceso partió de la

[394] Torsello, M. 2021. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato ieri e oggi. *Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.* https:// www.giustizia-amministrativa.it.

[395] Este sistema se explica de forma minuciosa más abajo, ya que es el sistema vigente.

[396] Las líneas maestras de este proceso de renovación fueron esbozadas por el Presidente Pajno en el discurso que pronunció con ocasión de su toma de posesión como Presidente del Consejo de Estado el 16 de febrero de 2016 (que coincidió con el discurso de inauguración del año judicial 2016). Posteriormente, los discursos de inauguración del año judicial de los años 2017, 2018, 2019 y 2020 reforzaron las líneas de acción básicas y realizaron una evaluación de los resultados conseguidos.

constatación de que tanto el mundo como Italia estaban viviendo tiempos de cambios extraordinarios en todos los ámbitos, también a nivel jurídico [397], y que, en ese contexto de cambio, el Consejo de Estado –y la justicia administrativa, en general– no podía permanecer al margen y debía contribuir a encontrar soluciones para los numerosos problemas que aquejaban a los ordenamientos jurídicos y, en particular, a dos de los más importantes: la proliferación de las normas y su falta de calidad –aspectos que determinan que cada vez sea más incierta y compleja su aplicación–. A partir de esta constatación, se impulsó una estrategia de *rilancio* de la justicia administrativa y de la función consultiva con el objetivo de servir mejor a los ciudadanos a través de tres líneas principales: primera, *rilancio* de las funciones jurisdiccionales a través de la mejora de la claridad y de la intelección de las resoluciones, del respeto de la duración prevista de los procesos y del diálogo entre jurisdicciones; segunda, *rilancio* de la función consultiva a través de la elaboración de proyectos normativos por el propio *Consiglio,* la introducción de innovaciones en el método de trabajo y en el contenido de los dictámenes, y en la prevención del contencioso; tercera, *rilancio* de la organización a través del impulso de la comunicación, las relaciones institucionales e internacionales, de la formación, la investigación, la digitalización y el análisis estadístico de datos.

El Consejo de Estado había demostrado a lo largo de su historia una gran capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias y su capacidad de superar profundas crisis [398]. Esta capacidad se ha vuelto a poner de manifiesto, una vez más, a partir de 2016, cuando el Consejo de Estado, partiendo de lo mejor de

---

Este proceso de renovación venía siendo objeto de reflexión por parte de los consejeros de estado italianos desde los años noventa y, en especial, por parte de los dos presidentes mencionados, desde su condición de consejeros de estado en, entre otras publicaciones: Pajno, A. 1999. Dalla garanzia sugli atti alla garanzia sulle regole: il consiglio di Stato e la funzione consultiva. *La Revue administrative,* 52. Patroni Griffi, F. 2000. La «fabbrica delle leggi» e la qualità della normazione in Italia. *Sovranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione / a cura di Giuseppe Barbagallo… [et al.]*.; Patroni Griffi, F. 2002. Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato. *Nomos. Le attualità nel diritto*.; Patroni Griffi, F. 2003. I pareri sull'attività normativa. *Atti del Convegno «La funzione consultiva del Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano presidente»*. Patroni Griffi, F. 2005. La nuova codificazione: qualche spunto di riflessione. *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*.

[397] Cambios en las relaciones entre ordenamientos nacionales entre sí y entre estos y los ordenamientos supranacionales; cambios en los conceptos clave sobre los que se ha asentado tradicionalmente el derecho público (el Estado, el poder público y el juez especial) y de las realidades de las que parte (relación autoridad-libertad, *multilevel governance*, proliferación de entes públicos, relaciones entre poder público y mercado)

[398] De Lise, P. 2011b. La giustizia amministrativa fra tradizione e modernità. *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore, Cassese, S. *Ibid.* Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato, Sandulli, A. *Ibid.* Il Consiglio di Stato e le istituzioni.

su tradición y en un extraordinario esfuerzo de autorreforma, ha llevado a cabo un profundo proceso de *rilancio* de la función consultiva con los objetivos de hacerla más rápida en el tiempo, más independiente en el contenido, más eficaz en los resultados y más transparente en la comunicación [399]. Gracias a este proceso de renovación, se ha conseguido no solo el *aggiornamento* de la institución, sino también ponerla al servicio de los intereses generales, que eran los objetivos principales del proceso.

2. ASPECTOS GENERALES

2.1 **Regulación constitucional, legal y reglamentaria**

El Consejo de Estado está regulado en el artículo 100 de la Constitución de la República de Italia [400], ubicado en el título III, «el Gobierno», y, dentro de este, en la sección III, «*los órganos auxiliares*», junto a la *Corte dei Conti* [401] y al *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro* [402]. Dicho artículo dedica dos incisos al Consejo de Estado, el primero y el tercero. El primero establece: «*Il Consiglio di Stato é organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione*.» y, con ello, consagra y reconoce las dos funciones del *Consiglio di Stato*: la función consultiva y la función jurisdiccional. El tercero establece «*La legge assicura l'indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo*» y, por tanto, consagra constitucionalmente la necesidad de que una norma con rango de ley establezca las previsiones necesarias para garantizar la independencia de la institución y de sus miembros.

La Constitución también se refiere al Consejo de Estado en los artículos 103 y 111, y en la disposición transitoria sexta. El primer inciso del artículo 103 [403] delimita el ámbito de competencia del Consejo de Estado y de los tribunales administrativos, estableciendo que les corresponde proteger los intereses legítimos y derechos subjetivos de los particulares en sus controversias contra la Administración. Por su parte, el segundo inciso del artículo 111 esta-

[399] Torchia, L. 2016. Funzione consultiva e funzione normativa: il Consiglio di Stato e le riforme. *Giornale di diritto amministrativo,* 3. P. 286.

[400] La Constitución fue publicada el 27 de diciembre de 1947 y entró en vigor el 1 de enero de 1948.

[401] Institución similar al Tribunal de Cuentas de España.

[402] Institución similar al Consejo Económico y Social de España.

[403] *«Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.»*

blece que contra las resoluciones del Consejo de Estado se dará recurso de casación únicamente por los motivos inherentes a la jurisdicción [404]. Por último, la disposición adicional sexta [405] preveía que una vez transcurridos cinco años de la entrada en vigor de la Constitución se revisarían los órganos integrantes de las jurisdicciones especiales, salvo el Consejo de Estado, la *Corte dei conti* y los tribunales militares.

Por su parte, la regulación legal y reglamentaria del Consejo de Estado está dispersa en un rimero de normas de distinto rango que no solo han sufrido sucesivas modificaciones, sino que en algunos casos están parcialmente derogadas. A pesar de ello, no existe actualmente un texto consolidado vigente de la normativa aplicable, lo cual dificulta sobremanera la comprensión de su organización, composición y funciones. Entre esas normas, pueden citarse, según la página web del *Consilio di Stato,* las siguientes:

- *Regio Decreto 26 giugno 1924, n.1054, approvazione del testo único delle leggi sul Consiglio di Stato.*
- *Legge 27 aprile 1982, n.186, Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segretaria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunal amministrativi regionali.*
- *Regolamento di organizzazione degli uffici amministrativi della Giustizia tributaria, approvato con d. P. C. S., de 22 de diciembre de 2020, come modificato con delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa n.58 del 15 luglio 2021.*
- Regio Decreto 26 giugno 1924, n.1054, *approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato.*
- Legge. 6-12-1971 n. 1034 *Istituzione dei tribunali amministrativi regionali.*
- L. 27-4-1982 n. 186 *Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali.*
- L. 21-7-2000 n. 205 *Disposizioni in materia di giustizia amministrativa.*
- D. L. 31-8-2016 n. 168, conv. in L. 25-10-2016, n. 197 *Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per*

[404] *«Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione e' ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.»*

[405] *«Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari. Entro un anno dalla stessa data si provvede con legge al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'articolo 111.»*

l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa (art. 7)
- R. D. L. 9-2-1939 n. 273 *Provvedimenti legislativi riguardanti l'ordinamento e le funzioni del Consiglio di Stato o della Corte dei Conti.*
- R. D. 21-4-1942 n. 444 *Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato.*
- L. 21-12-1950 n. 1018 *Modificazioni al testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato.*
- L. 6-8-1984 n. 425 *Disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati.*
- D. L. 24-12-2003 n. 354, conv. in L. 26-2-2004, n. 45 *Disposizioni urgenti per il funzionamento dei tribunali delle acque, nonché interventi per l'amministrazione della giustizia. (art. 6 bis).*
- D. L. 25-6-2008 n. 112, conv. in L. 6-8-2008, n. 103 *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (art. 54).*
- D. P. R. 21-4-1973 n. 214 *Regolamento di esecuzione della L. 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.*
- D. P. R. 29-9-1973 n. 579 *Regolamento relativo agli artt. 1 e 4 del testo unico approvato con R. D. 26 giugno 1924, n. 1054.*
- D. P. R. 11-8-1975 n. 552 *Indicazione della sede e della circoscrizione della sezione staccata del tribunale amministrativo regionale per il Lazio.*
- D. P. R. 18-4-1975 n. 277 *Indicazione delle sedi e delle circoscrizioni delle sezioni staccate dei tribunali amministrativi regionali istituite nelle regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Abruzzo, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.*
- D. P. R. 17-1-1983 n. 68 *Modalità di svolgimento del concorso a consigliere di Stato.*
- D. P. R. 6-10-1993 n. 418 *Regolamento recante norme sugli incarichi dei magistrati amministrativi, ai sensi dell'art. 58, comma 3, del D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.*

2.2 **Naturaleza**

Como se ha señalado, el Consejo de Estado está regulado en la Constitución entre los órganos auxiliares del Gobierno. Sin embargo, la propia Consti-

tución, al definirlo como «*órgano di consulenza giuridica*» –en concreto, como el más importante órgano de consulta *giuridico-amministrativa*[406]– y como «*organo di tutela della giustizia nell'amministrazione*» –en particular, como la última instancia de la *giustizia amministrativa*–, le atribuye tanto funciones consultivas como funciones jurisdiccionales y, como consecuencia de ello, le reconoce una doble naturaleza, consultiva y jurisdiccional, lo cual coloca al Consejo de Estado en una posición compleja, «*de frontera*» entre la administración y la jurisdicción[407].

La doctrina italiana ha señalado que esta atribución de las funciones consultiva y jurisdiccional a un mismo órgano no es respetuosa con el principio de separación de poderes y pone en riesgo la independencia de la institución y, por ello, ha propuesto la escisión de las dos funciones y su atribución a órganos diferentes. De hecho, y aunque nunca se ha conseguido, en Italia han sido varios los intentos de escindir las dos funciones desde el siglo XIX, siendo los más recientes los del período constituyente que desembocó en la Constitución de 1948 y el de la *Commissione bicamerale delle riforme istituzionali* de 1997.

A pesar de estas críticas, la *Corte Costituzionale* ha subrayado la complementariedad de las dos funciones del Consejo de Estado y todos los consejeros de estado que han escrito sobre este aspecto han abogado por mantener el sistema vigente subrayando el carácter unitario de las funciones consultiva y jurisdiccional[408], su común objetivo de asegurar que la actuación administrativa sea conforme al principio de legalidad, así como las sinergias y el enriquecimiento que el ejercicio de ambas genera para la institución y para sus miembros[409]. Se considera que la coexistencia de las funciones consultivas y jurisdiccionales es hoy parte de la identidad del Consejo de Estado[410] e integrante

---

[406] *Corte cost. 21 ottobre 2011, n.273.*

[407] PAJNO, A. 1999. Dalla garanzia sugli atti alla garanzia sulle regole: il consiglio di Stato e la funzione consultiva. *La Revue administrative,* 52. P. 65.

[408] Por todos: TUCCIARELLI, C. 2022. Il Consiglio di Stato e le regole tecniche sulla redazione degli atti normativi. *Osservatorio sulle fonti,* 1. P. 379; DI PACE, p. 1983. Il Consiglio di Stato e la attività consultiva. *In:* Editore, D. A. G. (ed.) *Atti del Convegno celebrativo del 150. anniversario della istituzione del Consiglio di Stato.* Milano: A. Giuffré. pp. 345 y 346. PAJNO, A. 1999. Dalla garanzia sugli atti alla garanzia sulle regole: il consiglio di Stato e la funzione consultiva. *La Revue administrative,* 52. P. 65.; ROMANO, S. 1932. Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato. *Il Consiglio di Stato - Studi in onore del centenario.* Roma. P. 26.

[409] CHIEPPA, R. 1988. Voce Consiglio di Stato. *In:* Treccani (ed.) *Enciclopedia giuridica* Roma. P. 2.

[410] AMMANNATI, L. 1993. Il Consiglio di stato e la lenta definizione della sua identità. Le trasformazioni della funzione consultiva nelle aspettative e nella prassi. *In:* Mulino, I. (ed.) *Materiali per una storia della cultura giuridica.* Genova, MELIS, G. 2021. Il Consiglio di Stato e l'Unità d'Italia. *Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge institutiva dei Tribunali amministrativi regionali.* Torino: Centro Stampa Regione Piemonte. P. 417

del núcleo constitutivo de la institución [411], y que su escisión supondría la pérdida de relevancia del Consejo de Estado.

Hasta 1948, el Consejo de Estado fue calificado como órgano auxiliar del poder ejecutivo y, en consecuencia, el único destinatario de su función consultiva era el Gobierno. Sin embargo, la Constitución de 1948 no hizo referencia a quién es el destinatario de dicha función consultiva, pues no hace referencia ni al Gobierno ni al poder ejecutivo.

Tras una larga evolución, una vez superada la interpretación restrictiva de que únicamente el Gobierno podía consultarle, el Consejo de Estado ha podido afirmar que, a pesar de que el Consejo de Estado está regulado en la Sección III del Título III de la Constitución, dedicado a los órganos auxiliares del gobierno, «*la funzione consultiva non è mai esercitata dall'Istituto nell'interesse dello Stato-Governo né di quello dello Stato-Amministrazione, ma esclusivamente nell'interesse dello Stato-Comunità. Il Consiglio di Stato, dunque, può rendere pareri anche a favore di enti e soggetti pubblici differenti dallo Stato strettamente ineso, quali le Autorità amministrative indipendenti e le Regioni*» [412]. Por ello, es pacífico que pueden consultarle, además, del Gobierno, las autoridades independientes, las regiones, la *Corte dei Conti* –directamente, sin la intermediación del Gobierno–, e incluso el propio Consejo de Estado [413] y, por ello, se considera al *Consiglio*, más que como un órgano auxiliar del Gobierno, del poder ejecutivo o del *Stato-amministrazione*, como un órgano del *Stato-ordinamento* o del *Stato-communità* [414].

En fin, la consagración del Consejo de Estado en el texto constitucional hace que sea considerado como órgano de relevancia constitucional –no como órgano constitucional, que son los órganos que se encuentran en el vértice de la organización estatal y que no tienen superior alguno [415]–. Ello le otorga una especial protección: solo puede ser suprimido y sus competencias consultivas

---

[411] Pajno, A. 2006. Consiglio di Stato. *In:* Cassese, S. (ed.) *Dizionario di diritto pubblico.* Milano.

[412] Cons. Stato. Sez.cons.atti normativi, parere 24 febbraio 2016, 515; Cons. Stato. Sez.cons.atti normativi, parere 19 giugno 2017, 1458; entre otros.

[413] Neri, V. 2020. La funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC. *Urbanistica e appalti*. P. 473.

[414] Caianello, V. 1981. Consiglio di Stato. *Noviss. Dig. It.,* II, Chieppa, R. 1988. Voce Consiglio di Stato. *In:* Treccani (ed.) *Enciclopedia giuridica* Roma. Di Pace, p. 1983. Il Consiglio di Stato e la attività consultiva. *In:* Editore, D. A. G. (ed.) *Atti del Convegno celebrativo del 150. anniversario della istituzione del Consiglio di Stato.* Milano: A. Giuffré. Ammannati, L. 1993. Il Consiglio di stato e la lenta definizione della sua identità. Le trasformazioni della funzione consultiva nelle aspettative e nella prassi. *In:* Mulino, I. (ed.) *Materiali per una storia della cultura giuridica.* Genova. Pp. 404 y 405. Sandulli, A. 2011. Il Consiglio di Stato e le istituzioni. *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore. P. 630.

[415] Di Pace, p. 1983. Il Consiglio di Stato e la attività consultiva. *In:* Editore, D. A. G. (ed.) *Atti del Convegno celebrativo del 150. anniversario della istituzione del Consiglio di Stato.* Milano: A. Giuffré. P. 346.

y jurisdiccionales solo puedan ser abolidas, suprimidas o transformadas a través de una reforma de la Constitución, no a través de una ley ordinaria, que incurriría en un evidente vicio de inconstitucionalidad.

2.3 **Independencia**

La historia del Consejo de Estado pone de manifiesto la voluntad de la institución de alcanzar, en cada momento, la mayor independencia posible del poder ejecutivo, incluso durante los períodos en los que dependió del Ministerio del Interior o de la Presidencia del Consejo de Ministros. La independencia de la institución se planteó con especial intensidad durante el período constituyente posterior a la Segunda Guerra Mundial y, especialmente, tras la aprobación de la Constitución, que, en sus artículos 104 y siguientes, garantizó expresa y decididamente la independencia de la jurisdicción ordinaria con la atribución al *Consiglio superiore della magistratura* de la tutela de su autonomía [416] y, en cambio, guardó silencio sobre la independencia del Consejo de Estado –máxime teniendo en cuenta que los consejeros de estado continuaban en ese momento siendo nombrados en su totalidad por el Gobierno y que era frecuente que pasaran a formar parte de los gabinetes de los ministros del gobierno– y remitió su regulación al legislador ordinario [417]. A partir de ese momento, la independencia del Consejo de Estado se convirtió en uno de los aspectos que mayor atención suscitó tanto por parte de la doctrina como del propio Consejo de Estado por distintas razones.

En primer lugar, porque ni estaba prevista expresamente en la Constitución ni garantizada por la regulación del Consejo de Estado. La doctrina, consciente de que la independencia tenía que ser una de las señas de identidad del Consejo de Estado y partidaria de que así fuera reconocida, sostuvo que la constitucionalización del Consejo de Estado y de sus funciones, así como la forma en que se hizo, suponía, *de facto*, la consagración de la independencia del Consejo de Estado respecto del poder ejecutivo y la asimilación de la justicia administrativa a la justicia ordinaria. Por su parte, los consejeros de estado comenzaron a actuar de tal forma que, progresivamente, la independencia en su actuación se configuró como uno de los rasgos definidores de la función de

[416] El artículo 108, párrafo segundo, de la Constitución establece: «La Ley garantizará la independencia de los jueces de las jurisdicciones especiales, del Ministerio Fiscal destinado ante ellas y de los terceros que participen en la administración de la justicia.»

[417] Melis, G. 2021. Il Consiglio di Stato e l'Unità d'Italia. *Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge institutiva dei Tribunali amministrativi regionali.* Torino: Centro Stampa Regione Piemonte. P. 40

consejero de estado. Todo ello llevó a la *Corte Costituzionale* a reconocer que la independencia del Consejo de Estado, tanto en ejercicio de las funciones jurisdiccionales como consultivas, estaba garantizada en la Constitución [418]. A partir de este reconocimiento, se han sucedido una serie de reformas dirigidas a reforzar la independencia de la institución: en 1982, se reformó el sistema de nombramientos de los consejeros de estado para disminuir la influencia del Gobierno, y, además, se creó el *Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa*, a imagen del *Consiglio superiore della magistratura*, que extendió el modelo previsto en la constitución para garantizar la independencia de la jurisdicción ordinaria al Consejo de Estado y a la justicia administrativa; en 2000, se reconoció expresamente la autonomía financiera del Consejo de Estado [419].

En segundo lugar, porque en Italia, como en todos los estados donde sus consejos de estado tienen atribuidas tanto funciones consultivas como jurisdiccionales, los mismos consejeros pueden desempeñar funciones consultivas y funciones jurisdiccionales [420] y ello, según la doctrina, supone una amenaza para la independencia de la institución. Este aspecto adquirió especial relevancia a partir de varias sentencias dictadas por el TEDH y, especialmente, de la Sentencia de 28 de septiembre de 1995 (Procola contra Luxemburgo), que declaró que se había producido una vulneración del artículo 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) [421] por el hecho de que cuatro de los cinco consejeros del Consejo de Estado de Luxemburgo que juzgaron un asunto habían conocido de ese mismo asunto en sede consultiva y afirmó que el hecho de que los mismos consejeros pudieran conocer de un mismo asunto en sede consultiva y en sede jurisdiccional generaba dudas sobre la «imparcialidad estructural» del órga-

[418] C. cost., n.177/1973, y, posteriormente, C. cost. N.103/2001, con respecto a la magistratura administrativa.

[419] El artículo 53 bis de la l. n. 186/1982, introducido por la l. n. 205/2000, reconoce al *Consiglio di Presidenza* la disciplina de la organización, el funcionamiento y la gestión de los gastos del Consejo de Estado dentro de los límites de una partida específica de la previsión de gastos del *Ministero dell'economia* (Crosetti, A. 2011. Il Consiglio di Stato dall'unità d'Italia alla Costituzione. Genesi ed evoluzione della giustizia amministrativa. P. 246).

[420] Pajno, A. 2006. Consiglio di Stato. *In:* Cassese, S. (ed.) *Dizionario di diritto pubblico.* Milano. P. 1324.

[421] «1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan 10 11 o en la medida en que sea considerado estrictamente necesario por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.»

no [422]. Posteriormente, el propio TEDH matizó el contenido de la sentencia anterior con la Sentencia de 6 de mayo de 2003 (Kleyn y otros contra Países Bajos), emitida esta vez en relación con el Consejo de Estado de los Países Bajos, donde afirmó que no es contrario al artículo 6 del CEDH que algunos de los miembros del Consejo de Estado intervengan en la elaboración de un dictamen en sede consultiva sobre los aspectos generales de un proyecto normativo y, posteriormente, en la redacción de la sentencia recaída en relación con un acto de aplicación de tal norma, pues, en esos casos, el asunto analizado en sede consultiva y en sede jurisdiccional no es el mismo.

Adicionalmente, por las mismas fechas, el TEDH emitió otras dos sentencias de especial relevancia en relación con los requisitos de independencia e imparcialidad del órgano judicial. La Sentencia del TEDH de 8 de febrero de 2000 (McGonnell contra Reino Unido) señaló que el órgano judicial debe poseer la apariencia exigida de independencia y objetiva imparcialidad y que, por ello, para que se produzca una violación del artículo 6.1 de la CEDH no es necesario acreditar que el poder ejecutivo ha intentado influenciar al órgano judicial, sino que basta con que alguno de los miembros del tribunal se haya pronunciado previamente sobre el mismo asunto en sede consultiva. Por su parte, la Sentencia TEDH de 26 de febrero de 2002 (Morris vs Reino Unido) afirmó que la relación entre el órgano judicial y el ciudadano se basa fundamentalmente en la confianza que este tiene sobre el primero, confianza que se ve menoscabada en el momento en que se proyecta la más mínima duda sobre la independencia e imparcialidad del órgano judicial.

Ante estos pronunciamientos, la doctrina italiana [423] recordó que el ordenamiento italiano contenía, desde 1924 [424], el principio declarado en la sentencia del caso Procola en el artículo 43 del texto unico delle leggi sul *Consiglio di Stato* (R.d. n. 1054/1924), establece «*non possono prendere parte alle decisioni [in sede giurisdizionale] i consiglieri che avessero concorso a dar parere, nella sezione consultiva, sull'affare che forma oggetto di ricorso*» y, además, que el hecho de que el *Consiglio* tuviera atribuidas tanto funciones jurisdiccio-

[422] En concreto, subrayó: « *45. The Court notes that four members of the Conseil d'État carried out both advisory and judicial functions in the same case. In the context of an institution such as Luxembourg's Conseil d'État the mere fact that certain persons successively performed these two types of function in respect of the same decisions is capable of casting doubt on the institution's structural impartiality. In the instant case, Procola had legitimate grounds for fearing that the members of the Judicial Committee had felt bound by the opinion previously given. That doubt in itself, however slight its justification, is sufficient to vitiate the impartiality of the tribunal in question, and this makes it unnecessary for the Court to look into the other aspects of the complaint*. »

[423] Pajno, A. 2006. Consiglio di Stato. *In:* Cassese, S. (ed.) *Dizionario di diritto pubblico.* Milano. Sandulli, A. 2003. Indipendenza e imparzialità del giudice-consulente.

[424] Sandulli, A. 2003. Indipendenza e imparzialità del giudice-consulente.

nales como consultivas, y que sus miembros desempeñasen unas y otras funciones a la vez o sucesivamente, no implicaba necesariamente un menoscabo de la independencia orgánica de la institución, siempre y cuando se hubieran adoptado las medidas organizativas necesarias para evitar los eventuales problemas de independencia derivados de que el mismo consejero se pronuncie sobre un mismo asunto en sede consultiva y en sede jurisdiccional. En todo caso, a raíz de estas sentencias, se han ido adoptando a lo largo del tiempo una serie de medidas dirigidas a garantizar, en todo caso, la independencia en el ejercicio de las dos funciones [425] y la imagen de independencia del órgano.

En tercer lugar, por la influencia que tradicionalmente tuvo el Gobierno en el nombramiento de los consejeros de estado, que era uno de los principales motivos de cuestionamiento de la independencia de la institución y que tuvo su punto álgido en 1972, cuando el gobierno nombró simultáneamente a diecisiete consejeros de estado. Hasta 1982, las normas que regulaban el nombramiento de los consejeros por parte del Gobierno no exigían el cumplimiento de requisito alguno –salvo que un tercio debían ser *primi referenadari* o *referendari* del Consejo de Estado– y, a pesar de ello, la *Corte Costituzionale* [426] declaró la constitucionalidad de dichas normas afirmando que, en todo caso, debía interpretarse que el nombramiento debía recaer sobre una persona idónea, idoneidad que debía ser debidamente acreditada o derivarse del contexto –para lo cual afirmó que ayudaría contar con un dictamen por parte del Consejo de Estado, o un acto motivado– [427]. Sin embargo, ante los abusos cometidos por el Gobierno en el nombramiento de consejeros de estado, en 1982 se produjo una profunda reforma del sistema de nombramiento de consejeros de estado que disminuyó en gran medida la discrecionalidad del Gobierno a la hora de nombrar consejeros y, gracias a ello, la imagen de independencia de la institución salió fuertemente reforzada [428].

En cuarto lugar, por los cargos que temporalmente asumen los consejeros de estado fuera del Consejo de Estado. La *Corte Costituzionale* [429] señaló que el ejercicio de dichos cargos podría incidir en la independencia y la imparcialidad de los consejeros y, a raíz de ello, el Consejo de Estado ha realizado un esfuerzo constante para mejorar la regulación de las condiciones bajo las que se otorgan las autorizaciones necesarias para asumirlos, autorizaciones que,

[425] Sandulli, A. 2011. Il Consiglio di Stato e le istituzioni. *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore. P.630.

[426] C.cost. n. 177/1973.

[427] Corso, G. 1997. Il Consiglio di Stato nell'ordinamento costituzionale e amministrativo. *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale*. pp. 30 y 31.

[428] Melis, G. 1997. Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. *In:* Cassese, S. (ed.) *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale* Milano: Giuffrè. P. 18.

[429] C. cost. n.224/1992.

por lo demás, desde hace unos años, son publicadas en relación con cada uno de los consejeros.

En quinto lugar, por la independencia que debe predicarse de la función consultiva. En determinados ámbitos se extendió la idea de que quien ejerce la función consultiva no tiene la necesidad de ser independiente y de gozar de las mismas garantías de independencia que el juez y que, por ello, no es necesario ni que el Consejo de Estado ni los consejeros de estado sean independientes cuando ejercen funciones consultivas. Frente a ello, se ha señalado que lo anterior puede ser cierto cuando entre quien solicita el dictamen y el que lo emite existe «*un rapporto fiduciario e collaborativo de "consulenza"*», pero no en aquellos casos en los que, como en el caso del Consejo de Estado, no existe ni puede existir esa relación de confianza, de «*consulenza*», sino más bien al contrario, una posición de independencia, *tercietá* o alteridad, respecto a la autoridad consultante [430]. El Consejo de Estado, en el ejercicio diario de sus funciones consultivas a través de sus dictámenes, no defiende ni los intereses de la administración ni de ninguna parte interesada, sino, única y exclusivamente, el interés público, y ello solo puede hacerle desde una posición de independencia, que debe ser garantizada de forma adecuada. Precisamente, es esa independencia y esa defensa del interés público, por encima incluso del interés de la Administración, lo que diferencia los dictámenes del Consejo de Estado de los de otros órganos de reconocida cualificación técnico jurídica, como los de la *Avvocatura dello Stato,* que se emiten en condiciones diversas y responden a exigencias distintas [431].

3. COMPOSICIÓN [432]

El Consejo de Estado está compuesto por el Presidente, el Presidente adjunto, los presidentes de sección y los consejeros de estado [433].

---

[430] Lignani, P. G. 1997. Funzione consultiva e indipendenza. *In:* Cassese, S. (ed.) *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale* Milano: Giuffrè. pp. 99 y 100

[431] Torsello, M. 2011. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato. *Incontro tra il Conseil d'État e il Consiglio di Stato.* París: www.giustizia-amministrativa.it.

[432] La composición del Consejo de Estado fue tratada en profundidad en Chieppa, R. 1988. Voce Consiglio di Stato. In: Treccani (ed.) Enciclopedia giuridica Roma. y Pajno, A. 2006. Consiglio di Stato. In: Cassese, S. (ed.) Dizionario di diritto pubblico. Milano., publicaciones que, con las actualizaciones correspondientes, se toman como referencia para este apartado.

[433] Como ya se ha señalado, la regulación de la composición del Consejo de Estado fue objeto de una profunda reforma en 1982, que tuvo como objetivo reforzar la independencia de la institución, limitar la influencia del Gobierno en el nombramiento de los consejeros y aumentar la calidad técnico jurídica de sus miembros. Por ello, cuando se considera de interés, se hace referencia a la regulación anterior para permitir al lector comprobar el cambio que se produjo.

3.1 **Presidente** [434]

A) Nombramiento, sustitución y cese

Hasta 1982, el presidente fue nombrado por decreto del Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, previa deliberación del Consejo de Ministros. El Gobierno tenía total libertad para escoger a la persona que sería nombrada, pues el ordenamiento jurídico no exigía el cumplimiento de ningún requisito. A pesar de ello, el nombramiento siempre recayó en presidentes de sección del Consejo de Estado, salvo en tres ocasiones: Carlo Cadorna (1875); Santi Romano (1928) y Raffaele Pio Petrilli –quien, no obstante, aunque en el momento de ser nombrado no era presidente de sección, sí que era consejero de estado– (1953). Es decir, 18 de los 21 presidentes del Consejo de Estado entre 1859 y 1982 eran presidentes de sección del Consejo de Estado y 19 de los 21 eran miembros del Consejo de Estado.

Desde 1982, el Presidente es nombrado por Decreto del Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, previa deliberación del Consejo de Ministros, oído el parecer del *Consiglio di Presidenza* [435], entre los magistrados que hayan desempeñado efectivamente durante al menos cinco años funciones directivas: es decir, entre los presidentes de sección del Consejo de Estado, el presidente del *Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana* y los presidentes de los *Tribunali amministrativi regionali* (TAR) [436].

---

[434] En relación con los presidentes del Consejo de Estado, es preciso destacar la obra de Carlotti, G. & Cavallo, C. 2019. I Presidenti del Consiglio di Stato, Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. Esta obra incluye las biografías y los discursos de toma de posesión de todos los presidentes del Consejo de Estado, desde Luigi Francesco des Ambrois de Nevache, primer presidente del Consejo de Estado, entre el 1 de enero de 1860 y 13 de diciembre de 1874, (hasta entonces, desde 1831, el Consejo de Estado había sido presidido por el Rey) hasta Filippo Patroni Griffi, quien fue presidente desde el 25 de septiembre de 2018 hasta el 29 de enero de 2022, pero que a fecha de la publicación de la obra, 2019, no había terminado todavía su presidencia.

[435] El *Consiglio di Presidenza* es el órgano de autogobierno de la magistratura administrativa y tiene atribuidas respecto de la justicia administrativa funciones similares a las encomendadas al Consejo Superior de la Magistratura respecto de la jurisdicción ordinaria (órgano que, *grosso modo,* equivale, en España, al Consejo General del Poder Judicial, CGPJ). Está compuesto por el Presidente del Consejo de Estado, que lo preside; cuatro consejeros de estado en activo (elegidos por el propio Consejo de Estado); seis magistrados en activo ante los tribunales administrativos regionales (elegidos por los propios tribunales administrativos regionales); y cuatro profesores ordinarios de universidad en materia jurídica o abogados con más de veinte años de experiencia, dos de ellos elegidos por la Cámara de los Diputados y los otros dos por el Senado. Adicionalmente, se eligen 4 suplentes, dos consejeros de estado por parte del Consejo de Estado, dos magistrados por parte de los tribunales administrativos regionales.

El *Consiglio di Presidenza* es competente para decidir sobre todas las cuestiones relacionadas con el estatus jurídico de los magistrados administrativos y el funcionamiento y organización de la justicia administrativa,

[436] Chieppa, R. 1988. Voce Consiglio di Stato. *In:* Treccani (ed.) *Enciclopedia giuridica* Roma. P. 6, y, en la misma línea, con cita del anterior, Pajno, A. 2006. Consiglio di Stato. *In:* Cassese, S. (ed.) *Dizionario di diritto pubblico.* Milano. P. 1328.

La reforma de 1982 limitó considerablemente la discrecionalidad del Gobierno a la hora de nombrar al Presidente y eliminó la posibilidad de que fueran nombradas personas ajenas a la justicia administrativa, todo ello con el objetivo de garantizar la independencia de la institución y alejar cualquier posible interferencia del poder ejecutivo en su vértice. A pesar de que el procedimiento establecido en 1982 es un procedimiento especialmente garantista, la forma en que se ha procedido ha sido aún más garantista pues los presidentes del Consejo de Ministros han solicitado el parecer del *Consiglio di Presidenza* sin proponer ningún candidato y, por tanto, desde 1982, ha sido el *Consiglio di Presidenza* quien, en la práctica, ha elegido la persona o las personas entre las que sería nombrado el Presidente del Consejo de Estado.

Hasta 2015, la práctica habitual fue la siguiente: cuando quedaba vacante el cargo de presidente, el *Consiglio di Presidenza* proponía uno o varios candidatos, normalmente cinco, y era nombrado presidente el único candidato propuesto o, en caso de que hubiera varios, el consejero de estado de mayor antigüedad [437] entre los presentados [438]. Sin embargo, en 2015, el Presidente del Consejo de Ministros, Mateo Renzi, apartándose de esa práctica y esgrimiendo el tenor literal del artículo 22 de la *Legge 27 aprile 1982, n.186, Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segretaria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunal amministrativi regionali* –que le facultaba para proponer al Presidente de la República el nombramiento de cualquiera de los candidatos presentados por el *Consiglio di Presidenza*– no propuso el nombramiento del más antiguo de los propuestos, sino el de Alessandro Pajno, presidente de sección del Consejo de Estado. Con posterioridad, los tres siguientes presidentes del Consejo de Estado*:* Filippo Patroni Griffi (2019-2022), Franco Frattini (2022-2022) y Luigi Maruotti (en el cargo desde el 20 de enero de 2023) han sido propuestos por unanimidad por el *Consiglio di Presidenza* y, además, eran en ese momento presidentes adjuntos del Consejo de Estado.

El nombramiento está previsto que se realice dentro de los 30 días posteriores a que el puesto quede vacante [439], con el objetivo de evitar que la presidencia quede vacante por falta de acuerdo sobre la persona que deba ocupar el cargo, y que permite poner en marcha el procedimiento de nombramiento an-

[437] El cómputo de los años de servicio en el Consejo de Estado no se interrumpe por el desempeño de otras funciones fuera del Consejo de Estado.

[438] Pajno, A. 2006. Consiglio di Stato. *In:* Cassese, S. (ed.) *Dizionario di diritto pubblico.* Milano. P. 1328.

[439] El plazo se ha cumplido escrupulosamente en el nombramiento del Presidente Maruotti, que, habiendo fallecido el Presidente Frattini el 24 de diciembre de 2022, ha sido nombrado el 20 de enero de 2023.

tes incluso de que se produzca esa vacante, que se inicia con la reunión del *Consiglio di Presidenza* y la presencia del presidente saliente.

B) Sustitución y cese

En caso de vacante, ausencia o enfermedad, el Presidente es sustituido por el Presidente Adjunto.

El Presidente cesa, con carácter general, al alcanzar la edad de jubilación –que, en este caso, en Italia, ha pasado de setenta y cinco a setenta años–.

C) Funciones

El Presidente preside la *Adunanza plenaria* –funciones jurisdiccionales–, la *Adunanza Generale* –funciones consultivas– y el *Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa* y tiene encomendada la dirección del gobierno interior del Consejo de Estado y de la justicia administrativa y todas las funciones que ello lleve aparejadas (dirección del personal y del orden interior; dirección de las relaciones con los ministerios; definición de los objetivos y de los programas generales de la gestión de la justicia administrativa; proposición, oído el *Consiglio di Presidenza*, del nombramiento del Secretario General de la Justicia Administrativa; designación, oído el *Consiglio di Presidenza*, del Secretario delegado para el Consejo de Estado y del Secretario delegado para los Tribunales Administrativos Regionales; y designación, previo informe del *Consiglio di Presidenza*, de los magistrados encargados del *Ufficio studi, massimario e formazione*.

En el ejercicio de estas funciones, el Presidente es asistido por el Secretario General y por los Secretarios delegados.

3.2 **Presidente adjunto** [440]

A) Nombramiento

Es nombrado por Decreto del Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, previa deliberación del Consejo de Ministros, oído el parecer del *Consiglio di Presidenza.*

En la práctica, es designado por el Consejo de Estado entre los presidentes de sección del Consejo de Estado que se postulen, pesando especialmente el criterio de antigüedad.

[440] Esta figura fue introducida en 2003.

B) Funciones

El Presidente adjunto preside una sección del Consejo de Estado; asiste al Presidente en el ejercicio de sus funciones; dirige el *Ufficio studi, massimario e formazione.* Además, sustituye al Presidente en caso de vacante, ausencia o enfermedad [441].

3.3 **Presidentes de sección**

A) Nombramiento

Hasta 1982, los presidentes de sección eran nombrados libremente entre los consejeros de estado más antiguos del escalafón por decreto del Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, previa deliberación del Consejo de Ministros.

A partir de 1982, el nombramiento corresponde al *Consiglio di Presidenza* y es necesario para ser nombrado cumplir los siguientes requisitos: por un lado, haber ostentado la condición de *consigliero di stato* durante cuatro años; por otro, juicio previo favorable del *Consiglio si Presidenza* sobre la idoneidad del candidato, sobre la base de criterios previamente establecidos que tengan en cuenta la aptitud para la función directiva y la antigüedad del servicio; y, por último, no alcanzar la edad de jubilación obligatoria antes de que transcurran tres años desde el nombramiento [442].

El nombramiento como presidente de Sección comporta la obligación para el designado de permanecer en dicho puesto durante, al menos, tres años, salvo que concurra alguna de las excepciones previstas en el ordenamiento jurídico.

B) Funciones

Les corresponde la dirección de una sección y, en el caso de las secciones consultivas, la revisión de los *pareri* [443] elaborados por los consejeros que la integran. Además, son miembros de la *Adunanza generale.*

---

[441] Tradicionalmente, en caso de vacante, ausencia o enfermedad el presidente era sustituido por el presidente de sección de mayor antigüedad.

[442] El cumplimiento de los mencionados requisitos no da derecho a ser nombrado automáticamente presidente de sección. Es más, dado que el número de presidentes de sección está limitado, lo habitual es que pasen bastantes años desde que se reúnen los requisitos para ser nombrado hasta que efectivamente se produce el nombramiento.

[443] En italiano se denomina *parere* al dictamen (en plural, *pareri*).

3.4 **Consejeros de estado**

A) Nombramiento

Entre 1889 y 1982, el papel del gobierno en la selección de los consejeros de estado ha atravesado tres fases [444]:

Entre 1889 y 1923, el Gobierno, a través del Ministro del Interior, podía nombrar libremente a los consejeros con el único requisito de que pertenecieran a determinadas categorías profesionales.

Entre 1924, con la llegada de Mussolini, *el R. D. de 26 de junio 1924, n.154, de approvazione del testo único delle leggi sul Consiglio di Stato*, mantuvo el sistema de nombramiento por parte del Gobierno, pero exigió que la mitad de los consejeros que fueran nombrados lo fuera entre los *primi referendari o referendari* –que accedían *per concorso* [445], es decir, tras la superación de una serie de pruebas meritocráticas que, en el caso del Consejo de Estado, eran especialmente exigentes– con, al menos, cuatro años de antigüedad.

En 1946, con el advenimiento de la República, el sistema de nombramiento se mantuvo intacto, salvo en lo relativo a la proporción de consejeros que tenían que ser nombrados entre los *primi referendari y referendari*, que se redujo a un tercio.

En 1961 se reformó el acceso al Consejo de Estado y, a partir de ese momento, la categoría de referendario se declaró a extinguir y el acceso *per concorso* daría entrada, directamente, a la categoría de consejero estado.

En 1982 se estableció el sistema actualmente vigente, que establece límites adicionales a la libertad de nombramiento del Gobierno como consecuencia de los excesos cometidos por el Gobierno en el nombramiento de los consejeros de estado de *nomina gobernativa* (nombramiento por parte del Gobierno) [446]. Así, actualmente, el nombramiento como consejero de estado se produce a través de tres vías distintas, con las siguientes proporciones:

Primera vía: desde la magistratura administrativa. La mitad de los consejeros de estado son nombrados entre magistrados de los Tribunales Administrati-

---

[444] Righettini, M. S. 1994. Consiglio di Stato e classe politica in Italia. *In:* Meny, Y. (ed.) *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia.* Bologna: Il Mulino. P. 233.

[445] Se ha señalado que uno de los dos hechos más importantes de la historia del Consejo de Estado fue la selección de los *referendari per concorso* –sistema similar al de las oposiciones en España– lo cual permitió crear una élite cultural de elevado espesor que ha tenido una influencia decisiva en la historia reciente de Italia (Sandulli, A. 2011. Il Consiglio di Stato e le istituzioni. *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore.)

[446] Cassese, S. 1997. Consiglio di Stato e pubblica amministrazione da una Costituzione all' altra. *In:* Cassese, S. (ed.) *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale / a cura di Sabino Cassese.* Milano: Giuffrè. P. 58.

vos Regionales (TAR)[447] que lo soliciten, siempre y cuando tengan, al menos, cuatro años de servicio. El nombramiento tiene lugar previo juicio favorable expreso del *Consiglio di Presidenza* adoptado por mayoría de sus miembros, a propuesta de una comisión que evalúa a los candidatos a la vista de su actividad jurisdiccional desempeñada y de los títulos de carácter científico y, a igualdad de valoración, mayor antigüedad. Los magistrados declarados idóneos son nombrados consejeros de Estado mediante decreto del Presidente de la República[448].

Segunda vía: nombramiento por parte del Gobierno (*nomina governativa*). Una cuarta parte de los consejeros son nombrados por el Gobierno entre quienes ostenten determinadas categorías: catedráticos de universidad de materias jurídicas o abogados que tengan, al menos, quince años de ejercicio profesional y que estén inscritos en los *albi speciali* para la jurisdicción superior, o entre dirigentes generales o equivalente de los Ministerios, de los órganos constitucionales o de las otras administraciones públicas y entre magistrados que, al menos, sean magistrados de la Corte de apelación o equivalente. El nombramiento se realiza mediante decreto del Presidente de la República, previa deliberación del Consejo de Ministros, previo informe expreso del *Consiglio di Presidenza* que contenga una evaluación de la plena idoneidad del candidato para el ejercicio de las funciones de *consigliero di stato* a la vista de la actividad y de los estudios jurídico-administrativos realizados y de las dotes de aptitud y carácter[449].

Tercera vía: *per concorso*[450]. Un cuarto de los consejeros de estado accede mediante *concorso*, en el que pueden participar los magistrados de tribunales administrativos regionales con, al menos, un año de antigüedad, los funcionarios de carrera directiva del Senado de la República y de la Cámara de los Diputados con, al menos, cuatro años de antigüedad, así como los funcionarios de la Administración del Estado y de los entes públicos con rango directivo, siempre que posean la licenciatura en derecho.

El *concorso* es convocado por el Presidente del Consejo de Estado, durante los cuatro primeros meses del año[451]. Los candidatos deben presentar su currículo y sus méritos para que sean valorados por la Comisión de Evaluación, que está compuesta por el Presidente del Consejo de Estado, que la preside; dos presidentes de sección del Consejo de Estado, un presidente de sección de la *Corte Suprema di Cassazione* y de un catedrático de derecho privado

---

[447] A su vez, el acceso a magistrado de TAR se produce, únicamente, por oposición (examen). Entre los magistrados de TAR se distinguen tres categorías: *referendario, primo referendario* y *consigliere.*

[448] La edad de entrada por esta vía está en torno a los cuarenta y cinco años.

[449] La edad de entrada suele estar entre los cincuenta y cinco y sesenta años.

[450] Similar a lo que en España es una oposición.

[451] Giustizia Amministrativa - Concorsi Consiglieri di Stato (giustizia-amministrativa.it)

de una de las universidades estatales de Roma. Cada miembro de la comisión evalúa los méritos de cada candidato sobre diez, de manera que, como máximo, el candidato podrá obtener 50 puntos. Para concurrir a los exámenes será necesario haber obtenido en este concurso de méritos al menos 25 puntos.

El *concorso* consta de cinco exámenes escritos y dos exámenes orales.

Por lo que respecta a los exámenes escritos, cuatro son teóricos (derecho civil y mercantil, con referencia al derecho romano; derecho internacional público y privado y derecho de la Unión Europea; derecho administrativo; derecho financiero) y uno es práctico (derecho administrativo). Cada miembro de la Comisión de evaluación califica sobre diez cada uno de los exámenes. Los exámenes escritos se celebran en días consecutivos.

Por lo que respecta a los exámenes orales, para concurrir a ellos es necesario haber obtenido una media de 40/50 en el conjunto de los exámenes escritos y no haber obtenido, en ningún caso, una puntuación inferior a 35/50. El primer examen oral versa, además de sobre las materias de la prueba escrita, sobre derecho constitucional, derecho eclesiástico, derecho del trabajo, derecho público económico, derecho penal; derecho procesal civil, administrativo y penal; derecho de la navegación; historia del derecho italiano con especial referencia al derecho común; economía política; y sobre política económica y financiera. En las pruebas orales, el candidato debe obtener, al menos, una puntuación de 40/50. El segundo examen oral versa sobre dos lenguas extranjeras a elección del candidato, a elegir entre francés, inglés, alemán y español. El conocimiento de cada lengua extranjera es evaluado con un máximo de 2 puntos por una comisión específica, que está integrada por personas expertas en cada una de las lenguas examinadas.

Los exámenes son evaluados de acuerdo con los criterios de evaluación previamente publicados por la Comisión de evaluación, que, normalmente, son los siguientes: 1) propiedad en el uso del lenguaje y estilo de la exposición; 2) conocimiento del asunto y exhaustividad del tratamiento dado; 3) capacidad de exposición y de argumentación y capacidad crítica y sistemática; 4) capacidad de síntesis –en especial, en la prueba práctica–.

Quienes obtienen la mayor puntuación son nombrados, en el número de vacantes convocadas, consejeros de estado mediante decreto del Presidente de la República con efectos desde el 31 de diciembre del año precedente al que se convoca el concurso [452].

Los puestos que no se hayan cubierto según las cuotas anteriores, pueden ser cubiertos a través de las otras vías en años sucesivos, previa propuesta del *Consiglio de Presidenza*.

[452] La edad de entrada por esta vía está entre los treinta y cinco y los cuarenta años.

B) Funciones

Los consejeros de estado, independientemente de la vía a través de la cual hayan accedido al Consejo de Estado, son destinados, sin ningún tipo de formación previa, a una sección, bien consultiva, bien jurisdiccional –no obstante, en el caso de los consejeros que no proceden de la justicia administrativa, lo habitual es que su primer destino sea en una sección consultiva–.

En las secciones consultivas, los consejeros de estado asumen el estudio de los expedientes y la redacción de los *pareri*. Además, es frecuente que algunos de ellos tengan encomendadas diversas funciones en el seno del Consejo de Estado, en cuyo caso su carga de trabajo en la sección a la que estén adscritos suele verse reducida.

C) Jubilación

Inicialmente, la edad de jubilación fue de setenta años, posteriormente pasó a setenta y cinco años y, finalmente, en 2015, volvió a establecerse en setenta años, con el objetivo de rejuvenecer la institución. Esta reducción de la edad de jubilación no estuvo acompañada de un régimen transitorio que facilitara una aplicación progresiva de la medida y, por ello, provocó la jubilación inmediata de casi la mitad de los consejeros de estado en activo en el momento de la entrada en vigor de la norma.

D) Otras actividades

Al margen del ejercicio de sus funciones en el seno del Consejo de Estado, lo normal es que los consejeros de estado desplieguen simultáneamente una amplia actividad en el exterior de la institución, especialmente de carácter docente y académica, siendo frecuente que sean los autores de algunos de los principales manuales de derecho administrativo de Italia y que dirijan algunas de sus principales revistas jurídicas. Además, resulta posible, aunque no sucede con la frecuencia que se considera que sería deseable, que a los consejeros se les encomienden otras funciones como, por ejemplo, presidir comisiones creadas al margen del Consejo de Estado para la elaboración de códigos o para la realización de otras funciones. En todo caso, estas actividades deben ser autorizadas por el *Consiglio di Presidenza* y son publicadas semestralmente en la página web de la justicia administrativa, donde figura asimismo la retribución que se percibe en cada caso [453].

[453] En 2019, la retribución de los *consiglieri di Stato* era de, al menos, 157.567 euros, pudiendo alcanzar un máximo de 240.000 euros, que era el techo retributivo que el ordenamiento jurídico establecía para ese

3.5 **Secretaría General**

La Secretaría General está compuesta por el Secretario General –que la dirige–, el Secretario delegado para el Consejo de Estado y el Secretario delegado para los Tribunales Administrativos Regionales.

3.5.1 Secretario General

A) Nombramiento

El Secretario General es nombrado entre los consejeros de estado por decreto del Presidente del Consejo de Ministros, a propuesta vinculante del Presidente del Consejo de Estado, oído el *Consiglio di Presidenza*, por un plazo de cinco años –salvo revocación motivada–, no renovable [454].

En caso de ausencia o de incapacidad, es sustituido, sin formalidad alguna, por el Presidente del Consejo de Estado por otro consejero de estado, que temporalmente ejerce la función. En cambio, en las reuniones de la *Adunanza Generale* es sustituido por el consejero de estado menos antiguo en el escalafón entre los presentes en la reunión.

B) Funciones

Le corresponde asistir al Presidente en el ejercicio de sus funciones, coordinar el funcionamiento de la institución y, además, ser el secretario del *Consiglio de Presidenza* y de la *Adunanza Generale* del *Consiglio di Stato*. Además, es responsable de la gestión administrativa y de la política de comunicación.

En el ejercicio de sus funciones, está asistido por los dos secretarios delegados, cada uno en su respectivo ámbito, y cuatro magistrados (adjuntos al Secretario General). Además, cuenta para el ejercicio de sus funciones con un gabinete (gabinete del Secretario General y de coordinación de la actividad administrativa), en el que se integran cuatro magistrados, los cuales están encargados de diversas funciones.

---

año si se sumaba el conjunto de retribuciones percibidas, tanto del Consejo de Estado como de otras actividades (Carlotti, G. 2019. Gestione delle risorse umane. *Seminario di studio Italo-Francese.*)

[454] El plazo de cinco años y la imposibilidad de renovación del mandato fueron introducidos en 1982. Sin embargo, lo más frecuente es que el Secretario General cambie con el cambio en la presidencia. Así, durante la Presidencia de A. Pajno, el Secretario General fue M. Torsello; con F. Patroni Griffi fue G. Carlotti; con F. Frattini, Sergio De Felice; y con L. Maruotti, M. Corradini. En consecuencia, el cargo suele ser ocupado por una persona de confianza del Presidente.

3.5.2 Secretario delegado para el Consejo de Estado

A) Nombramiento

El Secretario delegado para el Consejo de Estado es nombrado por el Presidente del Consejo de Estado, oído el *Consiglio di Presidenza*, entre los consejeros de estado. Salvo en los casos de procedimiento motivado de revocación, su mandato es de cinco años y no es renovable [455]. En caso de ausencia o de incapacidad, es sustituido directamente por el Presidente del Consejo de Estado por otro consejero de Estado, que temporalmente desempeña sus funciones.

B) Funciones

Entre sus cometidos, destacan los siguientes: asistir al Presidente del Consejo de Estado en el ejercicio de sus funciones; formular, oído el Secretario General, propuestas y borradores de actos de competencia del Presidente del Consejo de Estado en lo que se refiere a la actividad consultiva del Consejo de Estado; definir, sobre la base de los criterios fijados por el *Consiglio di Presidenza* y de acuerdo con el Secretario General, la propuesta sobre distribución de asuntos en el Consejo de Estado; formular al *Consiglio di Presidenza*, de acuerdo con el Secretario General, la propuesta anual para el reparto de fondos; verificar el cumplimiento de las directivas, programas y objetivos definidos por los órganos principales del Consejo y adoptar los actos necesarios para cumplirlos.

3.6 **Otras cuestiones de interés**

3.6.1 Sobre el sistema de nombramiento de los consejeros de estado

El sistema de nombramiento de los consejeros de estado establecido en 1982 ha sido calificado de satisfactorio [456], salvo en lo que se refiere a las proporciones asignadas a cada vía de acceso, habiéndose considerado que sería deseable aumentar la proporción de consejeros que acceden *per concorso* con objeto de mejorar la cualificación y experiencia de los consejeros [457]. En este sentido, se ha destacado la creciente diferencia de cualificación entre los

[455] Al igual que el Secretario General suele cambiar con el cambio de Presidente.

[456] Cassese, S. 1997. Consiglio di Stato e pubblica amministrazione da una Costituzione all' altra. *In:* Cassese, S. (ed.) *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale / a cura di Sabino Cassese.* Milano: Giuffrè. P. 58.

[457] *Ibid*. P. 58.

consejeros de estado de *nomina politica* y los que acceden *per concorso*, habiéndose señalado que, aunque, en principio, no se hace diferencia por la forma de acceso sino por la calidad del trabajo realizado, mientras los primeros son nombrados consejeros al final de su carrera, los segundos acceden a la condición de consejeros de estado cuando todavía son jóvenes y están llamados a asumir, dentro del Consejo de Estado, una parte muy importante de la gran cantidad de trabajo que tiene la institución y, en el exterior, puestos de mayor prestigio y relevancia [458]. Sin perjuicio de lo anterior, en general, puede señalarse que, en los últimos tiempos, se impone de forma progresiva la tendencia de nombrar consejeros de estado con acreditada cualificación técnica y especialización [459].

3.6.2 Consejo de Estado, vivero de hombres públicos

El Consejo de Estado ha sido, desde el mismo momento de su fundación, un excelente vivero de hombres públicos o, utilizando la expresión francesa que frecuentemente emplean en Italia, «*pepinière des grands commis*» [460], quienes han tenido una gran influencia en la historia de Italia. El cuerpo de consejeros de estado es, probablemente, el cuerpo más prestigioso de la Administración italiana, habiendo sido el Consejo de Estado el único ente público de Italia capaz de crear un cuerpo de élite en materia jurídico administrativa [461], en el que además existe un extraordinario orgullo y sentido de pertenencia y de vocación de servicio público [462].

Durante el siglo xix y el primer tercio del siglo xx el Consejo de Estado era para los consejeros de estado, o el culmen de una brillante carrera administrativa, o el inicio de una carrera política. La llegada de Mussolini, primero, y, posteriormente, el advenimiento de la República y el sistema de partidos ins-

---

[458] Sandulli, A. 2011. Il Consiglio di Stato e le istituzioni. *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore. pp. 631 y 632.

[459] Righettini, M. S. 1994. Consiglio di Stato e classe politica in Italia. *In:* Meny, Y. (Ed.) *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia.* Bologna: Il Mulino. pp. 252 ss.

[460] Cassese, S. 1997. Consiglio di Stato e pubblica amministrazione da una Costituzione all' altra. *In:* Cassese, S. (ed.) *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale / a cura di Sabino Cassese.* Milano: Giuffrè. p.56.; Sandulli, A. 2011. Il Consiglio di Stato e le istituzioni. *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore.

[461] Hombres «*sempre legati da uno spirito di lealtà e di servicio verso lo stato, con umiltà ma con orgoglio, che mai è sconfinato nell'arroganza e nella presunzione*». Cavallo, C. 2012. *Il Consiglio di Stato durante la fase costituente.* Università degli studi Roma Tre. P. 297.

[462] Patroni Griffi, F. 2021. Discurso de Navidad, 20 diciembre 2021.; Torsello, M. 2024. Discurso de despedida del *Consiglio di Stato* (julio 2024).

taurado entonces han hecho que los consejeros de estado se alejen, por lo general y salvo algunas excepciones, de la primera línea política y se inclinen por ocupar los principales puestos del *staff* de los Ministros (normalmente, como jefes de su gabinete [463] o de los servicios jurídicos del ministerio); cargos directivos en las autoridades independientes (desde el momento en que estas han sido creadas) y otros entes públicos. De ese modo, puede decirse que los consejeros de estado han pasado de ser parte de la élite política de la Italia liberal-democrática a ser parte de la élite administrativa de la Italia republicana [464].

A pesar de la menor relevancia política que para los consejeros de estado supone esa evolución, no debe dejar de subrayarse la especial importancia de estos cargos tienen en un Estado como Italia, que durante las últimas décadas se ha caracterizado por una extraordinaria inestabilidad política –lo cual hace que recaiga una especial responsabilidad en las personas que ocupan dichos cargos, quienes además de estar especialmente cualificadas, tienen que aportar estabilidad institucional y dar continuidad a la ejecución de las políticas públicas. Asimismo, cabe destacar la idoneidad de los consejeros de estado para ocupar ese tipo de cargos, por su formación generalista en cuestiones administrativas y de derecho público y por su conocimiento de la administración, cualidades ambas difíciles de encontrar en otros funcionarios [465]. Aunque en ocasiones la asunción de cargos externos por parte de los consejeros de estado ha sido objeto de críticas, especialmente por las dudas que sobre la independencia de los consejeros puedan surgir, lo cierto es que, siempre y cuando el número de consejeros fuera del Consejo no genere una merma en la capacidad de trabajo del Consejo de Estado y se mantenga dentro de los límites establecidos en el ordenamiento jurídico, el desempeño de cargos de responsabilidad en la administración activa por parte de los consejeros no solo es de interés para el individuo –que se enriquece profesionalmente– sino también para la

[463] Según algunos estudios, entre 1948 y 1978 casi un tercio de los jefes de gabinete de los ministros y de los jefes de los servicios jurídicos de los ministerios han sido ocupados por consejeros de estado, porcentaje, que probablemente, ha ido en aumento en las últimas décadas (RIGHETTINI, M. S. 1994. Consiglio di Stato e classe politica in Italia. *In:* Meny, Y. (ed.) *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia.* Bologna: Il Mulino.; D'AURIA, G. 1981. Dati sulla durata in carica dei capi di gabinetto, capi degli uffici legislativi e direttori generali dei ministeri. *Riv. trim. dir. pubb.*)

[464] CASSESE, S. 1997. Consiglio di Stato e pubblica amministrazione da una Costituzione all' altra. *In:* Cassese, S. (ed.) *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale / a cura di Sabino Cassese.* Milano: Giuffrè. P. 57.

[465] En relación con este aspecto, puede citarse lo siguiente: «*In assenza di grandi corpi alla francese e in presenza di una crisi culturale e di identità comme quella che ha investito l'amministrazione italiana negli ultimi decenni, il Consiglio di Stato ha svolto un ruolo per così dire di supplenza, rappresentando una preziosa reserva di resorse allá quale attingere anche nell'ambito dell'amministrazione attiva o nei rapporti tra questa e i ministre de estrazione politica*»MELIS, G. 1997. Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. *In:* Cassese, S. (ed.) *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale* Milano: Giuffrè. P. 18.

Administración y el ordenamiento jurídico –que se beneficia de los conocimientos y la experiencia de los consejeros de estado– y para el propio Consejo de Estado –que, cuando reingresen, se beneficia de la experiencia y los conocimientos adquiridos por los consejeros en la administración activa–.

Por lo general, la carrera profesional de un Consejero de Estado italiano se desarrolla en el sector público. Actualmente, el *cursus honorum* de los más conspicuos consejeros de estado suele incluir los siguientes hitos: ingreso en el Consejo de Estado *per concorso*, desde la magistratura; experiencia en el gabinete de los ministros; presidencia de importantes entes públicos y, al final de la carrera, presidencia del Consejo de Estado o cargos de relevancia en el Gobierno [466]. No obstante, en algunos casos aislados, algunos consejeros han abandonado el Consejo de Estado –generalmente, cuando estaban próximos a la edad de jubilación– para dedicarse al ejercicio privado de la abogacía, ya en grandes despachos, ya en pequeñas *boutiques*.

3.7 **Datos**

En abril 2019 [467], la plantilla orgánica del Consejo de Estado estaba compuesta por el Presidente, el Presidente Adjunto y 122 consejeros de estado –108 en servicio activo, 10 en excedencia y 4 estaban vacantes–. De esos 108 consejeros en activo, 17 eran presidentes de sección. De los 118 consejeros de estado, 20 eran mujeres (17 %). La media de edad de los consejeros de estado era de cincuenta y seis años. En cuanto a la procedencia geográfica de los consejeros, en 2019: 13 procedían del norte de Italia, 43 de centro, y 62 del sur.

4. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

La organización y el funcionamiento del Consejo de Estado gira en torno a la distinción entre funciones consultivas y funciones jurisdiccionales. El ejercicio de la función consultiva está encomendado a la *Adunanza Generale*, a las secciones consultivas y a las comisiones especiales. El ejercicio de la función jurisdiccional a la *Adunanza Plenaria* y a las secciones jurisdiccionales. Por razón del objeto de este estudio, solo se hace referencia a los órganos que desempañan funciones consultivas.

---

[466] Es el caso de *Vincenzo Ucellatore (1909-1987), Gabriele Pescatore (1916-2016); Franco Pigga (1927-1990);* o, más recientemente, de los presidentes del *Consgilio di Stato Alessandro Pajno, Filippo Patroni Griffi o Franco Frattini.*

[467] Carlotti, G. 2019. Gestione delle risorse umane. *Seminario di studio Italo-Francese.*

4.1 **Adunanza Generale**

A) Composición

La *Adunanza Generale* está compuesta por el Presidente –que la preside–, el Secretario General y todos los consejeros de estado en activo en el Consejo de Estado –tanto los que pertenecen a las secciones consultivas como los que pertenecen a las secciones jurisdiccionales–, así como los magistrados del *Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana* [468].

B) Competencias [469]

La *Adunanza Generale* tiene encomendadas funciones únicamente consultivas y emite dictámenes sobre determinados recursos extraordinarios al Jefe del Estado y determinados proyectos normativos de particular relevancia.

Respecto de los recursos extraordinarios, el dictamen es emitido por la *Adunanza generale* en dos supuestos. Por un lado, cuando, con ocasión del despacho de un dictamen sobre un recurso extraordinario, la *prima sezione consultiva* –o, en su caso, la comisión especial a la que le haya sido asignado el despacho del asunto– remite la aprobación del dictamen a la *Adunanza Generale* por considerar que la cuestión jurídica subyacente ha dado lugar o puede dar lugar a conflictos jurisprudenciales. Por otro, cuando el Presidente, antes de que sea despachado el dictamen sobre un recurso extraordinario al Presidente de la República por la *prima sezione consultiva* –o, en su caso, comisión especial a cuyo conocimiento hubiera sido asignado– acuerda que la aprobación del dictamen corresponda a la *Adunanza generale* por considerar que requiere la solución de cuestiones de particular importancia.

Respecto de los proyectos normativos, el dictamen es emitido por la *Adunanza generale* cuando, atendiendo a la particular importancia del proyecto, el Presidente del Consejo de Estado le asigna su despacho, o la *Sezione consulti-*

---

[468] Aunque la *Adunanza generale* solo desempeña funciones consultivas, está compuesta por todos los consejeros de estado, y no solo por los que prestan servicio en las secciones consultivas, lo cual permite integrar también en la *Adunanza generale* la experiencia y conocimientos de los consejeros que desempeñan funciones jurisdiccionales (Pajno, A. 2006. Consiglio di Stato. *In:* Cassese, S. (ed.) *Dizionario di diritto pubblico.* Milano. P. 1328). Ahora bien, puede suscitar el problema de que el mismo consejero de estado que se ha pronunciado sobre un asunto como miembro de la *Adunanza*, posteriormente deba pronunciarse sobre el mismo asunto en sede jurisdiccional (Sandulli, A. 2003. Indipendenza e imparzialità del giudice-consulente. P. 1270 ss.).

[469] La reforma del Consejo de Estado de 1997 recortó considerablemente los supuestos en los que emitía el dictamen la Adunanza generale pues, hasta entonces, además de sobre los asuntos sobre los que actualmente emite dictamen, lo hacía sobre todos los proyectos normativos sometidos a consideración del Consejo de Estado. (Pajno, A. 2006. Consiglio di Stato. In: Cassese, S. (ed.) Dizionario di diritto pubblico. Milano. P. 1328).

va per gli atti normativi o la comisión especial a la que inicialmente le correspondía emitir el dictamen le eleva su conocimiento [470].

C) Funcionamiento

La *Adunanza generale* es convocada y presidida por el Presidente del Consejo de Estado o, en su defecto, por el Presidente de sección de mayor antigüedad. Las funciones de secretario de la *Adunanza Generale* son desempeñadas por el Secretario General, que, en caso de ausencia o imposibilidad, son asumidas por el consejero de estado menos antiguo en el escalafón entre los presentes.

El *quorum* mínimo para que la *Adunanza* pueda deliberar es de, al menos, la mitad del número de consejeros que la componen. Además, los ministros pueden asistir a la reunión de la *Adunanza Generale.*

El proyecto de dictamen es elaborado por uno o varios consejeros de estado pertenecientes a la sección o a la comisión especial a la que le corresponda el despacho del asunto.

La adopción del dictamen requiere mayoría absoluta de votos. En caso de empate, el Presidente tiene voto de calidad.

4.2 **Secciones**

La composición y las competencias tanto de las secciones consultivas como de las secciones jurisdiccionales son establecidas por el Presidente del Consejo de Estado al inicio de cada año sobre la base de los criterios aprobados por el *Consiglio di Presidenza*.

A) Distribución

Desde 1948, el Consejo de Estado contó con seis secciones, tres consultivas y tres jurisdiccionales. Sin embargo, desde 1997, se han producido cambios significativos en dicha distribución [471]:

En 1997 se creó la *Sezione Consultiva per gli atti normativi* con los objetivos de evitar, a raíz de la sentencia dictada por el TEDH en el *arrêt Procola* (TEDH, Procola c. Luxemburgo, n. 14570/89, 28 settembre 1995), que un consejero que hubiera intervenido en el dictamen aprobado por una sección con-

[470] *Ibid*. p.1328.

[471] Severini, G. 2022. Consiglio di Stato: specchio dello Stato di diritto. *Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.* Torino: https://www.giustizia-amministrativa.it.

sultiva conociera de un recurso relacionado con el mismo asunto en el marco de una sección jurisdiccional, y, además, de reducir el tiempo de emisión de los dictámenes sobre proyectos normativos [472].

En 2008 se atribuyó al Presidente del *Consgilio di Stato* la facultad de dictar, al comienzo del año, oído el *Consiglio di Presidenza*, un decreto para determinar, a la vista del volumen de trabajo y de las demás circunstancias concurrentes, qué secciones serían consultivas y cuáles jurisdiccionales, así como las competencias de cada una de ellas y su composición. En ejercicio de esta facultad, en 2010, se transformó la *Terza Sezione Consultiva* en *Terza Sezione giurisdizionale* [473]; y, en 2018, la *Seconda Sezione Consultiva* en *Seconda Sezione giurisdizionale* [474]. En 2021, se ha creado una nueva sección jurisdiccional: la *Settima Sezione giurisdizionale* [475].

En la actualidad, el Consejo de Estado cuenta con ocho secciones, seis jurisdiccionales y dos secciones consultivas: *Prima Sezione Consultiva* y *Sezione Consultiva per gli atti normativi*.

B) Composición

En 2024, la *Prima sezione consultiva* estaba compuesta por dos presidentes (de los cuales uno es el titular) y nueve consejeros de estado. Por su parte, la *Sezione Consultiva per gli atti normativi* estaba compuesta por dos presidentes (de los cuales uno es el titular) y ocho consejeros de estado.

Existe una gran rotación de consejeros entre las secciones consultivas y jurisdiccionales, y entre las propias secciones jurisdiccionales, circunstancia que no solo se considera que enriquece la cualificación de los consejeros sino que aporta una flexibilidad en la organización de los recursos humanos del Consejo de Estado que le permite adaptarse, año tras año, a la carga de trabajo y mejorar su funcionamiento.

C) Competencias

La *Prima Sezione Consultiva* despacha los recursos extraordinarios al Presidente de la República y las *quesiti* –consultas facultativas–, a excepción de las

---

[472] La doctrina ha valorado positivamente la creación de la *Sezione consultiva per gli atti normativi* aduciendo que permite la especialización de los consejeros de estado en la elaboración de dictámenes sobre proyectos normativos y, con ello, una mayor fiabilidad y celeridad en el ejercicio de su función (Cossu, L. 2011. La legge 15 maggio 1997, n.127 (una «rifondazione» della funzione consultiva?). *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore.p.509).

[473] Decreto del Presidente del *Consiglio di Stato n.103 del 10 decembre 2010*.

[474] Decreto del Presidente del *Consiglio di Stato n.176 del 14 decembre 2018*.

[475] Decreto del Presidente del *Consiglio di Stato n.176 del 24 settembre 2021*.

que se refieran a proyectos normativos. Por su parte, la *Sezione Consultiva per gli atti normativi*[476] despacha las consultas sobre proyectos normativos.

Aunque cada sección conoce de asuntos diferentes, existe una conexión o círculo virtuoso entre ellas[477], cual es la posibilidad de poner de manifiesto al Gobierno en sede de recurso extraordinario la existencia de legislación oscura, imperfecta o incompleta en los términos previstos por el artículo 58 *R. D. 21 aprile 1942, n.444*.

D) Funcionamiento

Con carácter general, las reuniones de la sección son convocadas por su presidente una vez por semana. Para que las secciones consultivas puedan celebrar la deliberación es necesario, al menos, la presencia de cuatro consejeros, contando al presidente[478]. En el caso de que no se alcance dicho número, el Presidente del Consejo de Estado dispondrá que los consejeros necesarios de la otra sección consultiva asistan a la reunión para alcanzar el *quorum* exigido. A las reuniones pueden asistir los ministros, o quienes hayan recibido la delegación correspondiente, para aportar las informaciones que sean necesarias sobre los asuntos remitidos en consulta. En todo caso, las reuniones son secretas.

Grosso modo, el funcionamiento de la sección es el siguiente. El presidente de la sección distribuye los asuntos entre los consejeros. El consejero ponente estudia el asunto que le ha sido asignado, elabora un documento en el que se esbozan las principales observaciones que propone incluir en el dictamen y, antes de la reunión de la sección, lo remite al presidente de la sección, que le hace sus observaciones. Durante la reunión de la sección, el consejero ponente expone oralmente el asunto sometido a consulta y explica las observaciones que se propone incluir en el dictamen. A continuación, intervienen los demás consejeros y se alcanza un acuerdo sobre las observaciones que finalmente se incorporarán al dictamen –normalmente, no es necesario recurrir a la votación, pero, en caso de que sea necesaria, se requiere mayoría absoluta de los miembros presentes–. Terminada la reunión, el consejero redacta el dictamen en los términos que ha sido acordado y lo remite al presidente, que verifica que efectivamente así es.

---

[476] Hasta la conversión de la *Seconda Sezione Consultiva* en sección jurisdiccional, el reparto de los asuntos entre la *Prima Sezione Consultiva* y la *Seconda Sezione Consultiva* se hacía en función del departamento ministerial del que procedía la consulta o materia sobre la que se consultaba, si era una autoridad independiente quien solicitaba el dictamen.

[477] Neri, V. 2020. La funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC. *Urbanistica e appalti*. P. 468.

[478] Chieppa, R. *1988. Voce Consiglio di Stato. In:* Treccani (ed.) *Enciclopedia giuridica Roma. y* Pajno, A. 2006. Consiglio di Stato. *In:* Cassese, S. (ed.) *Dizionario di diritto pubblico.* Milano.

4.3 **Comisiones especiales**

A) Composición

Estas comisiones están presididas por el Presidente del Consejo de Estado, o por otro consejero por él designado, y pueden estar integradas por cualesquiera de los consejeros de estado, independientemente de que en ese momento presten servicio en las secciones jurisdiccionales o consultivas. Se considera que las comisiones enriquecen el contenido y la profundidad de los dictámenes emitidos al permitir integrar en ellas consejeros procedentes tanto de las secciones consultivas como de las secciones jurisdiccionales –quienes realizan aportaciones que ayudan a reducir la litigiosidad en relación con las normas proyectadas–, así como consejeros especializados en los asuntos sometidos a consulta a quienes por turno no les habría correspondido participar en la elaboración del dictamen [479].

B) Competencias

El Presidente del Consejo de Estado puede constituir comisiones especiales para la elaboración de los dictámenes en los siguientes casos: o bien para elaborar y aprobar los dictámenes relativos a asuntos de naturaleza especial, por sus características o por su relevancia, o bien cuando al Consejo de Estado se le encomienda la codificación o reforma de un determinado sector del ordenamiento jurídico o la elaboración de un proyecto normativo.

Hasta 2016, solo se habían creado comisiones especiales puntualmente (por ejemplo, en 1990 y en 2003) con ocasión de la remisión de determinadas reformas de especial envergadura. Sin embargo, a partir de 2016, en el marco del *rilancio* de la función consultiva, cuando la naturaleza o la relevancia del asunto lo requiere, se ha recurrido a ellas con mayor frecuencia, especialmente para facilitar la elaboración colegiada de los correspondientes dictámenes [480].

C) Funcionamiento

El funcionamiento de las comisiones especiales es parecido al descrito más arriba para las secciones, con la particularidad de que la ponencia corresponde a una pluralidad de consejeros, entre los que se suele designar un coordinador.

---

[479] Torchia, L. 2016. Funzione consultiva e funzione normativa: il Consiglio di Stato e le riforme. *Giornale di diritto amministrativo,* 3.

[480] En este sentido, ha sido especialmente exitosa la constitución de una comisión especial para el despacho de los proyectos de reglamentos ejecutivos de la legge n.124 del 2015 (conocida como Reforma Madia).

4.4 **Ufficio studi, massimario e formazione**

A) Composición

El *Ufficio studi, massimario e formazione* es una comisión que está dirigida por el Presidente adjunto del Consejo de Estado y que en 2024 estaba integrada por quince personas a tiempo completo: seis consejeros de estado y nueve magistrados de los tribunales administrativos regionales, que son elegidos en un proceso competitivo a la vista de los méritos profesionales y científicos de los candidatos que se presentan. El Presidente adjunto nombra, entre los miembros del *Uffici*, un coordinador y un vicecoordinador.

B) Competencias

El *Ufficio* tiene encomendadas, entre otras, las siguientes funciones:

1) Funciones de estudio e investigación. Realiza estudios anuales [481] sobre materias de especial interés para la justicia administrativa, con especial énfasis en la perspectiva comparada, europea e internacional, y elabora reseñas de jurisprudencia europea [482] –en este caso, en colaboración con el Departamento de Política Europea de la Presidencia del Consejo de Ministros–. Promueve, asimismo, la realización de contribuciones doctrinales de los consejeros de estado y magistrados administrativos [483], y las coordina y revisa. En fin, realiza la función de soporte doctrinal y jurisprudencial a los consejeros de estado y magistrados de la justicia administrativa y asume la gestión de la biblioteca.

---

481 Estos estudios están publicados en la página web de la justicia administrativa (Giustizia Amministrativa - Studi e ricerche (giustizia-amministrativa.it)), son de libre acceso, y en ellos figuran los nombres de quienes los han escrito. Desde 2010, a pesar de que en 2015, 2016, 2021 y 2022 no hubo ninguna publicación, se han publicado veinticuatro estudios. Por ejemplo, durante 2023, se publicaron los siguientes:

– *Il principio di effettività delle tutele giurisdizionali: azioni, rimedi e tecniche di tutela nel processo civile e in quello amministrativo.*

– *L'onere della prova nel processo amministrativo.*

– *Relazione sugli effetti diretti e sulle implicazioni sistematiche che la riforma del processo civile, apprestata dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, reca al processo amministrativo.*

– *Relazione sulle ricadute del nuovo codice dei contratti pubblici sul processo amministrativo.*

En 2020, se publicaron los siguientes:

– *Il regionalismo cooperativo alla prova dell'emergenza sanitaria.*

– *Studio comparato della disciplina in tema di contenzioso sugli appalti pubblici nei principali Paesi Europei.*

– *Il diritto dell'UE e la disciplina del processo amministrativo: l'accesso alla giustizia e l'estensione del sindacato di legittimità degli atti amministrativi nella materia della tutela ambientale.*

– *Il principio di rotazione negli appalti pubblici.*

482 Giustizia Amministrativa - Echi d'Europa (giustizia-amministrativa.it)

483 Giustizia Amministrativa - Dottrina (giustizia-amministrativa.it)

2) Además, tiene encomendada la elaboración de la reseña jurisprudencial de todos los órdenes juridiccionales (*news*[484]), de una *newsletter* semanal sobre las novedades normativas y jurisprudenciales (*newsletter*[485]), de reseñas monotemáticas (*rassenge monotematiche*[486]); de una relación anual dirigida al *Consiglio di Presidenza* con las principales novedades jurisprudenciales de la justicia administrativa (*relazioni al C. P. G. A*[487]); y de un dosier para el Presidente del Consejo de Estado en el que se ponga de manifiesto los supuestos detectados de normas no actualizadas, no coordinadas, de compleja interpretación o aplicación (*dossier*[488]). Asimismo, le corresponde el examen, selección y resumen de las sentencias de la jurisdicción administrativa de mayor interés (*massime*[489]).

3) Relaciones con otras instituciones, tanto nacionales como internacionales. En este marco, firma convenios de colaboración con otras administraciones (como por ejemplo, para el establecimiento de bases de datos comunes con la *Corte de Cassazione* y la *Corte dei Conti*); gestiona la presencia del Consejo de Estado en la *European Judicial Training Network* (EJTN) y en la ACA; organiza encuentros nacionales e internacionales con instituciones homólogas y estancias internacionales, tanto de los magistrados italianos en el extranjero como de los magistrados extranjeros en Italia; y dirige la sección en alemán de la página web del Consejo de Estado y publica periódicamente textos normativos y sentencias en otras lenguas, así como artículos doctrinales sobre diversos aspectos del funcionamiento de la jurisdicción administrativa en Italia[490].

4) Función de formación. Elabora anualmente un programa anual de formación sobre la base de un cuestionario que envía el año anterior a los magistrados administrativos sobre cuáles son las necesidades de formación y organiza los cursos correspondientes. En dicho programa se distingue entre la formación inicial para los recién ingresados en la magistratura (cuestiones organizativas, reglas para la redacción de sentencias, etc.), la formación continua (especialización de magistrados y aclaración de determinadas reformas) y la formación lingüística (clases individuales de inglés jurídico).

5) Función de mejora del funcionamiento de la justicia administrativa. Elabora propuestas sobre distintos aspectos del funcionamiento de la justicia administrativa, especialmente en relación con la mejora del sistema informático y la página web.

---

484 Giustizia Amministrativa - News (giustizia-amministrativa.it)
485 Giustizia Amministrativa - Newsletter (giustizia-amministrativa.it)
486 Giustizia Amministrativa - Rassegne monotematiche (giustizia-amministrativa.it)
487 Giustizia Amministrativa - Relazioni al C.P.G.A. (giustizia-amministrativa.it)
488 Giustizia Amministrativa - Registro dossier normativi (giustizia-amministrativa.it)
489 Giustizia Amministrativa - Massime (giustizia-amministrativa.it)
490 Giustizia Amministrativa - Pubblicazioni in lingua (giustizia-amministrativa.it)

6) Función consultiva interna. Elabora dictámenes sobre consultas formuladas por el Presidente del Consejo de Estado, el Secretario General o los presidentes de los TAR sobre cuestiones de relevancia para la justicia administrativa.[491]

Por último, el *Ufficio* da cuenta anualmente de su composición y actividad a través de una relación anual que se publica en la página web de la justicia administrativa[492].

5. FUNCIONES

El Consejo de Estado desempeña tanto funciones jurisdiccionales como funciones consultivas y ambas forman parte de la identidad de la institución. A pesar del indudable interés que revestiría detenerse en el examen de funciones jurisdiccionales, el objeto del presente estudio impone hacer referencia únicamente a las funciones consultivas.

5.1 **Introducción**

Desde la entrada en vigor de la vigente Constitución italiana, la evolución de la función consultiva del Consejo de Estado se ha caracterizado por la reducción del ámbito objetivo sobre el que se proyecta y por la ampliación del ámbito subjetivo de las autoridades consultantes:

Respecto de la reducción del ámbito objetivo sobre el que se proyecta la función consultiva, pueden señalarse las siguientes causas[493]:

Por un lado, la configuración del Estado italiano como un Estado integral, organizado en regiones. El Consejo de Estado, como órgano de relevancia constitucional de un Estado caracterizado por la amplia traslación de funciones administrativas a las regiones y a los entes autónomos, solo se pronuncia con carácter preceptivo sobre asuntos de competencia del Estado y con carác-

---

[491] En concreto, ha emitido los siguientes dictámenes, todos ellos publicados en la web de la justicia administrativa:

– *Parere dell'Ufficio Studi sul tema della tardività dell'avvio dell'azione sanzionatoria Antitrust*
– *Parere dell'Ufficio Studi in tema di patrocinio a spese dello Stato nel processo amministrativo*
– *Parere dell'Ufficio Studi e massimario della giustizia amministrativa su Domicilio digitale*
– *Parere dell'Ufficio studi, su alcuni aspetti della disciplina in materia di patrocinio a spese dello Stato*
– Parere dell'Ufficio studi in tema di adempimenti in materia di privacy e pubblicazione delle sentenze on-line
– Parere dell'Ufficio Studi e massimario della giustizia amministrativa su Art. 71-bis del cod.proc.amm.
– Parere dell'Ufficio studi e massimario della giustizia amministrativa sul quesito formulato dalle Sezioni unite civili della Corte di cassazione con ordinanza 29 febbraio 2016, n. 3916.

[492] Giustizia Amministrativa - Relazioni Annuali al CPGA (giustizia-amministrativa.it)

[493] De Roberto, A. 2011. Continuità e metamorfosi nei centottanta anni di storia del Consiglio di Stato. *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore. P. 488.

ter facultativo sobre aquellos asuntos que los presidentes de las regiones o autoridades independientes quieran someterle.

Por otro lado, la eliminación de las competencias consultivas en relación con los denominados actos «*de gestión*»[494], como consecuencia de la reforma del Consejo de Estado llevada a cabo por la *legge 15 maggio 1997*, n.127[495]. Hasta 1997, el Consejo de Estado emitía, con carácter preceptivo, numerosos dictámenes sobre asuntos de naturaleza diversa: concesión de la ciudadanía italiana; cambio de nombre y apellidos; contratos administrativos; transacciones; inaplicación de cláusulas penales, etc. La mencionada ley eliminó el carácter preceptivo de la consulta sobre estos asuntos sobre la base de que, por un lado, la intervención del Consejo de Estado suponía un obstáculo a la rápida terminación del procedimiento administrativo y, por otro, por la evolución del modelo de organización ministerial, que atribuyó a los dirigentes ministeriales una posición de autonomía y responsabilidad «exclusiva», que no admitía la intervención de otros centros de decisión[496].

La doctrina[497] ha valorado de forma positiva esta reducción del ámbito objetivo de la función consultiva argumentando que, al haber eliminado los dictámenes sobre cuestiones incidentales de importancia menor, ha permitido que el Consejo de Estado concentre sus esfuerzos en los dictámenes en los que los conocimientos y la experiencia de los consejeros pueden ser de mayor utilidad para los intereses generales: por un lado, sobre proyectos normativos –con los objetivos de reducir la proliferación normativa y mejorar la calidad de las normas–; por otro, sobre recursos extraordinarios al Presidente de la República –que otorgan una protección de características singulares a los ciudadanos–; y, por último, sobre aquellos asuntos de especial relevancia y complejidad jurídica que, con carácter facultativo, le sometan el Gobierno y los Ministros, u otras entidades públicas. De hecho, esta reducción del ámbito objetivo de la función consultiva ha tenido su reflejo en la organización del Consejo de Estado, que actualmente tiene dos secciones consultivas: la *Sezione Consultiva per gli atti normativi* –creada en 1997 y cuya existencia pone de manifiesto el papel central que, en el ámbito de la función consultiva, tienen actualmente los proyectos normativos– y la *Prima Sezione Consultiva* –que despacha los asuntos que no son proyectos normativos–.

---

[494] En estos casos, el dictamen era solicitado para una serie de actos de «*gestión*» que, en cierta medida, hacía al *Consiglio di Stato* partícipe de la actividad administrativa: fundamentalmente, actos singulares de gestión y contratos (Torsello, M. 2021. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato ieri e oggi. *Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.* https://www.giustizia-amministrativa.it.)

[495] Las modificaciones que sufrió esta ley durante su tramitación fueron analizadas en Cossu, L. 2011. La legge 15 maggio 1997, n.127 (una «rifondazione» della funzione consultiva?). *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore. pp. 499 ss.

[496] Cons. Stato, Sez. II, 20 giugno 2007, n.2250/07.

[497] De Roberto, A. 2011. Continuità e metamorfosi nei centottanta anni di storia del Consiglio di Stato. *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore. P. 488.

Respecto de la ampliación del ámbito subjetivo de las autoridades consultantes, como se ha señalado más arriba, se ha superado la concepción tradicional de que solo el Gobierno puede consultar al Consejo de Estado y, actualmente, pueden solicitar dictamen al Consejo de Estado el Gobierno; los ministros; los presidentes de las autoridades independientes; y los presidentes de las regiones [498] (tanto de las ordinarias como de las que tienen estatuto especial) [499]. Ello ha llevado a considerar al Consejo de Estado, más que como un órgano auxiliar del Gobierno, del poder ejecutivo o del *Stato-amministrazione*, como un órgano del *Stato-ordinamento* o del *Stato-communità* [500].

Finalmente, es preciso subrayar que a partir de 2016 el Consejo de Estado ha atravesado un profundo proceso de *rilancio* en cuyo origen está una nueva concepción del Consejo de Estado. El Consejo de Estado considera que, teniendo en cuenta la posición que tiene atribuida en el entramado institucional italiano, en el ejercicio de su función consultiva debe realizar no solo el tradicional control de constitucionalidad, legalidad y de carácter formal, sino promover una «nueva visión» de la Administración Pública: una Administración Pública que esté al servicio de los ciudadanos, que fomente el desarrollo económico, que sea digital y transparente, que se inspire en las mejores prácticas internacionales y que tenga en consideración el impacto de sus actuaciones –normativas o no– en los ciudadanos, las empresas y la economía en general [501].

Esta nueva concepción ha provocado una evolución decisiva de la función consultiva desde distintos puntos de vista.

Por un lado, la introducción de una serie de innovaciones en el método de elaboración de los dictámenes sobre proyectos normativos: desde el frecuente

---

[498] La cuestión de si las regiones podían o no consultar al Consejo de Estado fue un tema polémico en Italia desde la consagración del Estado integral (sobre este aspecto se puede consultar, entre una abundante bibliografía: Baccarini, S. 1985. La funzione consultiva nei confronti delle regioni. *La Funzione consultiva del Consiglio di Stato: studi in onore di Guido Landi.* Milano: A. Giuffrè.) A pesar de que actualmente, y desde 1980, es pacífico que las regiones pueden solicitar dictamen tanto para los proyectos de reglamento como para cualesquiera otras cuestiones de carácter jurídico, no es frecuente que lo soliciten porque, entre otras razones, prefieren mantener su autonomía frente a la Administración y no ver condicionado el ejercicio de sus competencias.

[499] Neri, V. 2020. La funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC. *Urbanistica e appalti*. P. 473.

[500] Caianello, V. 1981. Consiglio di Stato. *Noviss. Dig. It.,* II, Chieppa, R. 1988. Voce Consiglio di Stato. *In:* Treccani (ed.) *Enciclopedia giuridica* Roma. Di Pace, p. 1983. Il Consiglio di Stato e la attività consultiva. *In:* Editore, D. A. G. (ed.) *Atti del Convegno celebrativo del 150. anniversario della istituzione del Consiglio di Stato.* Milano: A. Giuffré. Ammannati, L. 1993. Il Consiglio di stato e la lenta definizione della sua identità. Le trasformazioni della funzione consultiva nelle aspettative e nella prassi. *In:* Mulino, I. (ed.) *Materiali per una storia della cultura giuridica.* Genova. Pp. 404 y 405. Sandulli, A. 2011. Il Consiglio di Stato e le istituzioni. *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore. P. 630.

[501] Carbone, L. 2017. I pareri del Consiglio di Stato sulla riforma Madia: verso un'evoluzione delle funzioni consultive? *La riforma della Publica amministrazione.* Sole 24 ore. P. 46.

recurso a comisiones especiales al mayor contacto con autoridades consultantes y entidades representativas de intereses que pudieran verse afectados por los proyectos normativos sometidos a consulta, entre otras.

Por otro, la ampliación del ámbito material de los dictámenes que, además de pronunciarse sobre la legitimidad y el encaje jurídico del proyecto sometido a consulta, incluyen consideraciones, cada vez más minuciosas, sobre las implicaciones que la regulación proyectada puede tener en el conjunto del ordenamiento jurídico, en la Administración y en las relaciones entre la Administración y terceros, así como sobre la idoneidad de las medidas e instrumentos previstos en los proyectos normativos para alcanzar los objetivos fijados por el legislador. Perspectivas que, aunque ya eran conocidas, rara vez eran utilizadas [502].

Y, por otro, de posición. Se ha relanzado la figura de los *quesiti* [503] con el objetivo de convertir al Consejo de Estado en un *advisory board* [504] al servicio de los intereses generales al que, desde una óptica de *problem solving* preventivo y en un marco de colaboración y lealtad institucional, puedan consultar todas las entidades públicas todo tipo de cuestiones, tanto cuestiones singulares como procesos de reforma (*work in progress*) [505].

Esta renovación de la función consultiva ha requerido y sigue requiriendo un gran esfuerzo de modernización tanto por parte del Consejo de Estado como institución –desde la reducción de la edad de jubilación de los consejeros de estado hasta el desarrollo de políticas de comunicación y transparencia– como de los consejeros, que no solo deben aportar sus conocimientos especializados y generalistas, sino que deben comprometerse a formarse en aquellos aspectos que hasta ahora eran ajenos a la función consultiva, e implicarse de forma especial en la elaboración de los dictámenes.

En 1982 el Consejo de Estado consiguió reducir la influencia del Gobierno en la institución, que el nombramiento de sus miembros dependiese, en la mayoría de los casos, del Consejo de Estado, mantenerse distante de la Administración para garantizar su independencia y, gracias a todo ello, acentuar su vertiente jurídica, técnica y formal [506]. A partir de 2016, no solo se ha profundi-

---

[502] Torsello, M. 2021. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato ieri e oggi. *Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.* https://www.giustizia-amministrativa.it. P. 11.

[503] Consultas facultativas.

[504] Pajno, A. 2016. Relazione di insediamento del Presidente del Consiglio di Stato e Inaugurazione dell'anno giudiziario 2016. Roma. P. 28.

[505] Para que las reformas generales tengan éxito no puede procederse de forma parcial, a través de modificaciones puntuales en distintas normas, sino que es necesario plantearlas y abordarlas de manera holística, a través de una reforma coordinada de distintas normas.

[506] Piga, F. 1983. 150 anni del Consiglio di Stato: problemi attuali. *In:* Editore, D. A. G. (ed.) *Atti del Convegno celebrativo del 150. anniversario della istituzione del Consiglio di Stato.* Milano: A. Giuffré. pp. 376 y 377.

zado en el alejamiento del poder político y en su capacidad jurídico-técnica, sino que se ha retomado la sensibilidad hacia las necesidades de la Administración y de los intereses generales, pues se ha considerado que no solo debe realizar un control jurídico y formal, sino que debe preocuparse por la *fattibilità* de las normas y de las políticas públicas que instrumentan y por la evaluación de las políticas públicas y de la consecución de los objetivos que persiguen. El proceso de *rilancio* experimentado por el Consejo de Estado ha supuesto dotar a la función consultiva de una nueva dimensión, que aumenta y no disminuye el papel del Consejo de Estado, el cual, sin perder el tiempo en los asuntos de limitada importancia, puede finalmente concentrarse sobre las cuestiones más relevantes y dedicar sus mejores esfuerzos a servir los intereses generales [507].

5.2 **Función consultiva** [508]

Las competencias del Consejo de Estado en materia consultiva pueden clasificarse en cuatro bloques: sobre proyectos normativos; sobre recursos extraordinarios al Presidente de la República; sobre «*quesiti*»; y sobre otros asuntos. La actividad consultiva del Consejo de Estado se manifiesta a través de dictámenes, que son emitidos a solicitud de las autoridades consultantes.

La doctrina ha sostenido que el contenido de los dictámenes del Consejo de Estado no es homogéneo [509] y, por ello, se tratan las particularidades de los dictámenes de los diferentes tipos de consultas. Ahora bien, lo anterior no obsta para que pueda afirmarse que existen varios elementos unificadores: la posición de *terzietà e indipendenza* con que se emiten todos los dictámenes, la defensa del interés público, no de un interés de parte, ni siquiera el de la Administración, que hacen todos ellos [510] y la obligatoriedad de ser emitido cuando se ha solicitado [511].

---

[507] Torsello, M. 2021. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato ieri e oggi. *Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.* https:// www.giustizia-amministrativa.it. P. 11.

[508] La exposición de las competencias del Consejo de Estado es tributaria de los siguientes artículos escritos por Mario Torsello, consejero de estado y Secretario General del Consejo de Estado entre 2016 y 2018: *ibid*.; y Torsello, M. 2011. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato. Incontro tra il Conseil d'État e il Consiglio di Stato. París: www.giustizia-amministrativa.it.

[509] Pajno, A. 2006. Consiglio di Stato. *In:* Cassese, S. (ed.) *Dizionario di diritto pubblico.* Milano.; Barbati, C. 2002. *L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, Il Mulino.; Nocilla, D. 2008. Funzione consultiva e costituzione. *https://www.giustizia-amministrativa.it*.

[510] Torsello, M. 2011. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato. *Incontro tra il Conseil d'État e il Consiglio di Stato.* París: www.giustizia-amministrativa.it. pp. 9 y 10.

[511] Di Pace, p. 1983. Il Consiglio di Stato e la attività consultiva. *In:* Editore, D. A. G. (ed.) *Atti del Convegno celebrativo del 150. anniversario della istituzione del Consiglio di Stato.* Milano: A. Giuffré. P. 352.

5.2.1 Consultas sobre proyectos normativos [512]

5.2.1.1 *Ámbito y carácter de la consulta*

A) Preceptivas

El Consejo de Estado emite dictamen con carácter preceptivo sobre los siguientes proyectos normativos:

1) Todos los proyectos de normas reglamentarias [513] elaborados por el Gobierno o por los ministros [514].

2) Los proyectos de textos refundidos y articulados en los que la ley de delegación lo prevea expresamente.

---

[512] La función consultiva del Consejo de Estado sobre proyectos normativos ha permanecido sustancialmente inalterada desde 1865, cuando se previó que, con carácter preceptivo, debía emitir dictamen sobre los proyectos de reglamentos generales elaborados por el Gobierno y se contempló la posibilidad de que se le encomendara la preparación de proyectos normativos. Desde entonces sólo se han producido cuatro modificaciones, que han ampliado el carácter preceptivo a las siguientes consultas: en 1924, sobre los proyectos de texto refundido o articulado cuando así lo prevea expresamente la ley de delegación; en 1926, sobre todos los proyectos reglamentarios del Gobierno; en 1939, sobre todos los proyectos o proposiciones de ley que afecten a la regulación o a las funciones del Consejo de Estado; en 1988, sobre los proyectos de órdenes ministeriales.

Desde el siglo XIX se ha planteado en numerosas ocasiones si sería conveniente que el Consejo de Estado emitiera dictamen con carácter preceptivo sobre los anteproyectos de ley esgrimiendo, fundamentalmente, la necesidad de reforzar la calidad técnico-jurídica de dichos proyectos (*vid.* i.e. Sterlicchio, G. 1981. La collaborazione del Consiglio di Stato alla Funzione Legislativa: prospettive di sviluppo. *Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.; Quartulli, A. 1989. Ancora sulla competenza consultiva del Consiglia di Stato sui progetti di legge. *Rass. parlam.* Pp. 68 y ss.; Pezzana, A. 1985. Attività consultiva del Consiglio di Stato e funzione legislativa. *La Funzione consultiva del Consiglio di Stato : studi in onore di Guido Landi.* Milano: A. Giuffrè. P. 111; Ammannati, L. 1994. La funzione consultiva del Consiglio di Stato: limiti e potenzialità. *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia,* Bologna. Bologna. Pp. 383 y ss.). De hecho, han sido muchos los discursos de toma de posesión de los presidentes del Consejo de Estado (Perla, Romano, Ruini, Rocco, Pajno) en los que se ha lamentado que el Consejo no sea consultado con carácter preceptivo en esos casos (Torsello, M. 2011. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato. *Incontro tra il Conseil d'État e il Consiglio di Stato.* París: www.giustizia-amministrativa.it. P. 9). Sin embargo, nunca se ha consagrado la preceptividad del dictamen sobre los anteproyectos de ley –que, eso sí, puede solicitarse con carácter facultativo, aunque es una posibilidad poco utilizada–, lo cual ha impedido al Consejo de Estado asumir una influencia mayor (Ammannati, L. 1993. Il Consiglio di stato e la lenta definizione della sua identità. Le trasformazioni della funzione consultiva nelle aspettative e nella prassi. In: Mulino, I. (ed.) Materiali per una storia della cultura giuridica. Genova. Pp. 408 y siguientes). En todo caso, procede señalar que en la comparecencia informal del Presidente del Consejo de Estado ante el *Comitato per la legislazione della Camera dei deputati del 27 de marzo 2019*, se afrontaron, entre otros temas, las posibles formas de colaboración del Consejo de Estado con el Parlamento.

[513] Es decir, tanto los reglamentos de ejecución, como los reglamentos independientes, como los reglamentos de organización, tal y como estos conceptos se entienden en Italia (Cassese, S. 1998. L*'attività consultiva del Consiglio di Stato in materia di norme I consigli di Stato di Francia e d'Italia (a cura di G.Paleologo)*. Milano: Giuffrè. Pp. 88 y 89).

[514] La preceptividad del dictamen respecto de los proyectos normativos elaborados por los ministros fue prevista de forma expresa en 1988; hasta entonces era una cuestión discutida que el dictamen fuera preceptivo en relación con ellos y era frecuente que no se sometieran a consulta.

3) Todos los proyectos normativos, tanto legales [515] como reglamentarios, que confieran nuevas funciones al Consejo de Estado, o modifiquen o supriman las existentes.

B) Facultativas

El Gobierno y los ministros pueden recabar el dictamen del Consejo de Estado sobre cualesquiera otros proyectos normativos cuya consulta no sea preceptiva. Asimismo, el Gobierno puede solicitarle la elaboración de un anteproyecto de ley o proyecto de norma reglamentaria [516].

5.2.1.2 *Dictámenes* [517]

A) Solicitud

Actualmente, pueden solicitar dictamen al Consejo de Estado el Gobierno; los ministros; los presidentes de las autoridades independientes; y los presidentes de las regiones [518] (tanto de las ordinarias como de las que tienen estatuto especial) [519].

B) Expediente

El expediente que las autoridades consultantes remiten al Consejo de Estado está integrado por el proyecto normativo en cuestión, por la memoria de

---

[515] Incluidas las proposiciones de ley.

[516] Facultad que, aunque escasamente utilizada, cuando lo ha sido (por ejemplo, Código del Proceso Administrativo) ha dado lugar a textos normativos de una calidad superior a la de los que normalmente elabora el Gobierno y, por ello, en los últimos años se ha intentado potenciar, y así lo han puesto de manifiesto los presidentes en sus discursos anuales de apertura del año judicial o de toma de posesión.

[517] La naturaleza y la interpretación de los dictámenes han sido objeto de interesantes estudios por parte de la doctrina italiana, pero, a pesar de su indudable interés, son aspectos que exceden del objeto del presente estudio y que no pueden abordarse aquí. No obstante, pueden consultarse: Travi, A. 2011. Parere nel diritto amministrativo. *Digesto, disc. pubbl. X*. Torino. y Lignani, P. G. 1997. Funzione consultiva e indipendenza. In: Cassese, S. (ed.) *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale Milano*: Giuffrè. Pp. 100 y 101, así como las referencias bibliográficas contenidas en los citados artículos.

[518] La cuestión de si las regiones podían o no consultar al Consejo de Estado fue un tema polémico en Italia desde la consagración del Estado integral (sobre este aspecto se puede consultar, entre una abundante bibliografía: Baccarini, S. 1985. La funzione consultiva nei confronti delle regioni. *La Funzione consultiva del Consiglio di Stato: studi in onore di Guido Landi.* Milano: A. Giuffrè. A pesar de que actualmente, y desde 1980, es pacífico que las regiones pueden solicitar dictamen tanto para los proyectos de reglamento como para cualesquiera otras cuestiones de carácter jurídico, no es frecuente que soliciten el dictamen del Consejo de Estado porque, entre otras razones, prefieren mantener su autonomía frente a la Administración y no ver condicionado el ejercicio de sus competencias.

[519] Neri, V. 2020. La funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC. *Urbanistica e appalti*. P. 473.

impacto normativo, y por todos los informes que se hayan emitido durante la tramitación del proyecto normativo, entre los que deben estar incluidos, necesariamente, los siguientes: el informe jurídico –que realiza una análisis jurídico del proyecto normativo y de las consecuencias jurídicas que se pueden derivar de su aplicación–; el informe técnico –que se centra en el análisis de costes derivados de las previsiones contenidas en el texto así como de su cobertura y que es un informe que debe ser verificado por la *Ragioneria Generale dello Stato,* órgano que está integrado en el *Ministero dell'economia e delle finanze* y que se ocupa del control de los gastos públicos–; y, por último, de un *analisi dell'impatto della regolamentazione* (AIR), que es un informe que analiza el impacto que se prevé que tengan las distintas opciones regulatorias adoptadas sobre la actividad de los ciudadanos y de las empresas, así como en la organización y el funcionamiento de las administraciones públicas [520]. Además, debería incluir un informe sobre la evaluación *ex post* de la aplicación de la norma, denominado *verifica dell'impatto della regolamentazione* (VIR); sin embargo, este informe es frecuente que sea omitido y, por ello, cada vez con mayor frecuencia, el Consejo de Estado exige que se incluya [521].

Cuando el Consejo de Estado considera que la documentación incluida en el expediente remitido es insuficiente, puede solicitar a la autoridad consultante que lo complete.

C) Elaboración

Los proyectos de dictamen son elaborados por los consejeros de estado destinados a la *sezione per gli atti normativi* o, en su caso, por aquellos que hayan sido designados para formar parte de una comisión especial.

La posibilidad de que los consejeros de estado se reúnan con las autoridades consultantes en la sede del Consejo de Estado está prevista desde 1924; sin embargo, la práctica habitual era elaborar los proyectos de dictamen teniendo en cuenta, únicamente, el expediente remitido por la autoridad consultante, sin tener contacto ni con la autoridad consultante ni con los afectados por la regulación. A partir de 2016, los consejeros de estado han comenzado a mantener reuniones en la sede del *Consiglio* con las autoridades consultantes (y, en caso de que fuese necesario, con otras administraciones) y, especialmente, a mantener un mayor contacto con los *uffici legislativi* de los ministerios, que son los responsables de la elaboración de los proyectos normativos y que,

[520] Lupo, N. & Tucciarelli, C. 2023. The advisory functions of the Italian Council of State. *Parliaments, Estates and Representation, 43.* P. 89.

[521] *Ibid*. P. 89.

por ello, conocen todos los pormenores de la iniciativa normativa, con los que se ha establecido un diálogo fluido que se ha considerado que enriquece la función consultiva cualificada que realiza el Consejo de Estado [522]. En la misma línea, desde 2016, el Consejo de Estado se ha mostrado favorable a admitir escritos y a conceder audiencia a los sujetos, incluso privados, representativos de los intereses afectados o destinatarios del proyecto normativo en cuestión con un doble objetivo: comprender mejor el alcance y los impactos de los proyectos normativos sometidos a consulta y tener en cuenta los problemas que plantea la regulación proyectada que puedan haber pasado desapercibidos para el legislador [523]. Ahora bien, el Consejo de Estado ha puesto de manifiesto que para que estas consultas redunden en beneficio de la calidad de la regulación es necesario que estén diseñadas de forma adecuada, para lo cual es necesario identificar de forma selectiva tanto a los sujetos y su modalidad de participación, como las cuestiones relevantes para la consulta y su alcance [524].

Esta apertura, que es una de las principales novedades del *rilancio* de la función consultiva llevado a cabo desde 2016 [525], parte de dos ideas. Por un lado, de que la imposición de soluciones *top-dowm* favorece la falta de actuación por parte de los destinatarios de las normas; en cambio, la participación de los destinatarios favorece la identificación con ellas (*sense of ownership*), así como una corresponsabilidad entre reguladores y destinatarios de la regulación [526]. Y, por otro, de que para que la regulación contribuya al crecimiento, al desarrollo y a la competitividad, no puede ser una mera expresión técnico-normativa, sino que debe tener presente las necesidades y pareceres de los operadores económicos, que pueden aportar una valiosa información sobre el contexto jurídico y fáctico de la regulación proyectada y que el Consejo de Estado no puede desconocer estos extremos a la hora de emitir sus dictáme-

[522] Se considera que este contacto directo evita retrasos en la elaboración de proyectos de dictamen –por ejemplo, aunque no solo, evita la devolución de los expedientes para que sean completados en la mayoría de los casos–, permite comprender mejor el proyecto y sus implicaciones y previene observaciones inexactas o imprecisas en los dictámenes por falta de comprensión de la realidad subyacente Carbone, L. 2018. Il contributo del Consiglio di Stato alla Riforma Madia. *Sito Giustizia amministrativa, Studi e contributi*. P. 48.

[523] Torchia, L. 2016. Funzione consultiva e funzione normativa: il Consiglio di Stato e le riforme. *Giornale di diritto amministrativo,* 3. P. 285.

[524] Carbone, L. 2018. Il contributo del Consiglio di Stato alla Riforma Madia. *Sito Giustizia amministrativa, Studi e contributi*. P. 61. Y, en la misma línea, Torchia, L. 2016. Funzione consultiva e funzione normativa: il Consiglio di Stato e le riforme. *Giornale di diritto amministrativo,* 3. P. 285. Neri, V. 2020. La funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC. *Urbanistica e appalti*. P. 469.

[525] Torchia, L. 2018. Funzione consultiva e cultura amministrativa: un bilancio di fine legislatura. *Giornale di diritto amministrativo*. P. 130.

[526] Carbone, L. 2018. Il contributo del Consiglio di Stato alla Riforma Madia. *Sito Giustizia amministrativa, Studi e contributi*. P. 60.

nes [527]. Ahora bien, el Consejo de Estado ha puesto mucho cuidado en destacar reiteradamente que esta apertura no debe ni tiene por qué menoscabar la neutralidad y la independencia de la institución.

D) Contenido

Los dictámenes han analizado tradicionalmente el proyecto normativo desde una doble perspectiva: jurídica y de técnica normativa [528].

Desde la perspectiva jurídica, los dictámenes verifican que el proyecto normativo sometido a consulta es conforme al ordenamiento jurídico y a la jurisprudencia nacional y europea y que ha sido elaborado de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido. En el caso de los anteproyectos de ley, proyectos de decreto ley y proyectos de decreto legislativo incluyen la verificación que se ajustan a la Constitución, al reparto de competencias entre el Estado y las Regiones y, además, en el caso de los textos refundidos o articulados, de que se ajustan a la norma de delegación. En el caso de los proyectos de normas reglamentarias, verifican que respetan la habilitación legal correspondiente, que es adecuada la competencia de quien pretende adoptar la norma, que se ha observado el procedimiento a la hora de elaborarlo, y la compatibilidad con leyes y principios generales del derecho.

Desde la perspectiva formal o de técnica normativa. El Consejo de Estado presta especial atención a la formulación lingüística, técnica normativa [529] y sistemática de los proyectos normativos sometidos a consulta con el objetivo de conseguir que sean comprensibles, claros y coherentes [530].

---

[527] Carlotti, G. 2018. La «nuova» attività consultiva del Consiglio di Stato. *Rassegna. Avvocatura dello Stato*. P. 33.

[528] Tucciarelli, C. 2022. Il Consiglio di Stato e le regole tecniche sulla redazione degli atti normativi. *Osservatorio sulle fonti,* 1.

[529] En este aspecto, toma como referencia las *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, que entraron en vigor en 2001.

[530] En este sentido, son muy variadas las sugerencias que contienen los dictámenes: reelaboración del proyecto según las indicaciones contenidas en el dictamen; supresión de palabras, frases o remisiones normativas inútiles; adición de sustantivos, adjetivos o nuevos párrafos; la inclusión de nuevos párrafos reformulando las ideas contenidas en el proyecto; el cambio de ubicación de artículos o parágrafos; racionalización o terminación de enumeraciones, etc. Es decir, se incluyen sugerencias a completar párrafos, eliminar expresiones imprecisas o superfluas, con lagunas, o mal formuladas, a sustituir una palabra por otra; a rubricar los artículos. Además, se censura que los reglamentos de ejecución reproduzcan los artículos contenidos en la ley que desarrollan, que se abuse de las remisiones normativas, que se opte por derogaciones implícitas en lugar de expresas. En fin, se incluyen intervenciones mínimas que invitan a utilizar correctamente mayúsculas y minúsculas, puntación, abreviaturas, etc. (Mignone, C. 1997b. Profili di tecnica della legislazione nella giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato. *Crisi della legislazione: studiosi e politica a confronto / G. Amato… [et al.]; a cura di Claudio Mignone,* http://www.risl.it/iterlegis/cd/volume1/frame.htm.), siguiendo la traducción al castellando de Guillermina Padilla Gómez (Mignone, C. 1997a. Aspectos de la técnica legislativa en la jurisprudencia del Consejo de Estado. *Revista Aragonesa de Administración Pública, 10. Traducción de Guillermina Padilla Gómez.*) p. 543.

Adicionalmente, en algunos casos, los dictámenes también incorporaban tradicionalmente un análisis de la oportunidad del proyecto normativo, es decir, un análisis de algunos de sus aspectos sustantivos. Sin embargo, el contenido y el alcance de este análisis no estuvo nunca claramente definido y, por ello, fue siempre muy heterogéneo [531]: unas veces se cuestionaba la oportunidad del proyecto normativo o de una de sus previsiones, pero se remitía la decisión final a la autoridad consultante; otras veces se condicionaba el dictamen favorable a que se asumieran determinadas observaciones sobre la oportunidad; otras se limitaba a señalar alternativas regulatorias; en otras ocasiones solicitaba aclaraciones por parte de la autoridad consultante; en otras se hacían sugerencias sobre el contenido, etc.

Así las cosas, tradicionalmente la función consultiva del Consejo de Estado en relación con los proyectos normativos que le eran sometidos a consulta estaba circunscrita, fundamentalmente, a una función de control de la legalidad, de manera que sus dictámenes contenían principalmente un análisis jurídico de aspectos puramente formales. Se entendía que los dictámenes no debían pronunciarse sobre el contenido y la oportunidad de los proyectos sometidos a consulta con el objetivo de permitir que el Consejo de Estado desempeñara un papel técnico de primer orden, aunque ello supusiera una limitación a su intervención en la mejora de la regulación. Únicamente en casos excepcionales los dictámenes entraban a valorar el contenido o la oportunidad del proyecto normativo, pero únicamente para valorar, desde un punto de vista preeminentemente jurídico, la idoneidad del proyecto para concretar la voluntad del legislador [532], pero nunca para hacer una valoración política.

Sin embargo, desde los años noventa del siglo xx, algunos de los consejeros de estado más brillantes comenzaron a reflexionar sobre si el contenido de los dictámenes era, o no, el adecuado. En el marco de los primeros procesos de simplificación normativa y administrativa llevados a cabo en Italia, en línea con la corriente de mejora de la regulación de origen anglosajón impulsada principalmente por la OCDE basada en el análisis económico del derecho y en el análisis de impacto de los proyectos normativos, y siendo conscientes del impacto de la economía globalizada y de la creciente relación entre derecho y economía, destacaron la estrecha vinculación entre la calidad de la regulación

[531] Patroni Griffi, F. 2002. Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato. *Nomos. Le attualità nel diritto*.

[532] Por ejemplo, en el caso de los decretos legislativos la voluntad del legislador puede ser decantada a partir de los principios y criterios dimanantes de las leyes de delegación; en los reglamentos de ejecución, el parámetro es el respeto de los principios y previsiones contenidas en la norma primaria que se desarrolla o ejecuta.

y el crecimiento del país [533] y se preguntaron sobre el papel que los dictámenes del Consejo de Estado debían asumir ante estas nuevas realidades. Ello colocó al Consejo de Estado ante una encrucijada: o mantenía el ámbito de su función consultiva circunscrito principal al control de la legalidad formal y, con ello, quedaba al margen del proceso de decisión regulatoria, o bien comenzaba a pronunciarse sobre el fondo de los proyectos normativos y con ello entraba en la «red de los reguladores» –donde es difícil distinguir entre órganos de apoyo y órganos de decisión política–. En 2003, Patroni Griffi sostenía que «*probabilmente il futuro "effettivo" del Consiglio di Stato dipenderà propio dalla sua capacità di collocarsi in una posizione di equilibrio che gli permetta di uscire del radicalisme insito nell'una e nell'altra delle due ipotesi estreme e di saper coniugare partecipazione sostanziale ed estranietà istituzionale ai procedimenti decisionale*» [534].

En 2016 el Consejo de Estado tomó posición de forma definitiva ante la mencionada encrucijada. Fue entonces cuando señaló que, aunque el análisis de los proyectos normativos que hasta entonces había realizado era sumamente importante y necesario, era también insuficiente y debía ser completado con el análisis de la calidad de su contenido. A partir de ese año, los dictámenes empezaron a incluir no solo un análisis jurídico de carácter formal, sino un análisis de los aspectos sustantivos sobre la base de un examen de la idoneidad de las previsiones contenidas en el proyecto normativo para conseguir los objetivos fijados por el legislador a la vista de los análisis de impacto de los proyectos normativos. El Consejo de Estado pasó del análisis de oportunidad al análisis de la calidad sustantiva del proyecto normativo [535], al considerar que una normativa de calidad implica no solo coherencia y claridad desde un punto de vista jurídico-formal sino también calidad desde el punto de vista sustantivo, y que ello es, en definitiva, uno de los factores determinantes del desarrollo económico y de la competitividad de un país. Partiendo de esta premisa, de las directrices sobre *regulatory quality* elaboradas a nivel internacional, espe-

[533] Patroni Griffi, F. 2002. Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato. *Nomos. Le attualità nel diritto*, *ibid*. y Torsello, M. 2021. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato ieri e oggi. *Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.* https://www.giustizia-amministrativa.it. P. 10.

[534] Traducción propia: «*probablemente el futuro "efectivo" del Consejo de Estado dependerá precisamente de su capacidad para situarse en una posición de equilibrio que le permita salir del radicalismo inherente a cualquiera de las dos hipótesis extremas y saber combinar la participación sustantiva y la ajenidad institucional en los procedimientos de toma de decisiones*» (Patroni Griffi, F. 2002. Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato. *Nomos. Le attualità nel diritto*.)

[535] Paso que no era fácil de dar, tanto por razones prácticas (falta de conocimiento y experiencia por parte del Consiglio di Stato para realizar determinadas valoraciones y de modelos de análisis) como institucionales (relación entre función consultiva y decisiones regulatorias) (*ibid*.)

cialmente por la OCDE, del convencimiento de la importancia de los datos cuantitativos a la hora de elaborar normas de calidad [536] y de la necesidad de evaluar *ex post* la aplicación de las normas [537], el Consejo de Estado ha incorporado a sus dictámenes nuevas perspectivas de análisis que están referidas tanto al momento de concepción e instrumentación del proyecto normativo como al momento posterior a su publicación y entrada en vigor [538] con el objetivo de contribuir a la consecución de los objetivos perseguidos por las normas.

Respecto de los aspectos previos a la elaboración de los proyectos normativos, el Consejo ha comenzado a prestar especial atención a la memoria de análisis de impacto normativo (AIR) y a la participación de todos los interesados en el procedimiento de elaboración de la norma.

En este sentido, resulta relativamente frecuente que el Consejo de Estado reciba memorias elaboradas para cubrir el expediente, que no contienen un verdadero análisis de los distintos impactos de la regulación proyectada, ni un mínimo análisis de las distintas opciones regulatorias, que debería incluir una análisis comparado de las opciones adoptadas por otros países del entorno; sin los datos necesarios para realizar dichos análisis; y, en la mayoría de los casos, realizados por personas que no tienen la formación necesaria para realizar los análisis previstos, lo cual impide que la memoria cumpla la misión que el ordenamiento le atribuye. En esos casos, los dictámenes exigen que la memoria incluya todos los análisis previstos en el ordenamiento jurídico (económico, presupuestario, social, etc.), incluidos los de la idoneidad del proyecto para conseguir los objetivos de la normativa proyectada y de la factibilidad de conseguir dichos objetivos, y que dichos análisis se hagan de forma rigurosa. En este sentido, en los últimos tiempos se ha extendido el uso de los denominados «*pareri interlocutori*» [539], dictámenes cuyos objetivos son: o bien requerir a la autoridad consultante los documentos o informaciones necesarios o útiles para la elaboración del dictamen con pleno conocimiento del asunto sometido a

---

[536] En este sentido, se ha recordado un conocido lema danés: «*you get only what you measure*» Carbone, L. 2017. I pareri del Consiglio di Stato sulla riforma Madia: verso un'evoluzione delle funzioni consultive? *La riforma della Publica amministrazione.* Sole 24 ore. P. 57.

[537] *Ibid*. P. 46.

[538] Carlotti, G. 2018. La «nuova» attività consultiva del Consiglio di Stato. *Rassegna. Avvocatura dello Stato*.p.38, Torchia, L. 2018. Funzione consultiva e cultura amministrativa: un bilancio di fine legislatura. *Giornale di diritto amministrativo*. P. 130; Morettini, S. 2019. L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2017-2018, Osservatorio AIR,. *Edizione Editoriale scientifica*. pp. 170 y 171.

En este sentido, es especialmente ilustrativo el dictamen n. 1458/2017, 7 giugno 2017, cuyas consideraciones fueron tenidas en cuenta para la aprobación del *Regolamento recante disciplina sull'analisi di impatto della regolamentazione, la verifica di impatto della regolamentazione e la consultazione*, sobre técnicas de análisis y de evaluación.

[539] Dictámenes interlocutorios.

consulta, o bien poner de manifiesto los problemas de relevancia detectados en el proyecto con objeto de que puedan ser reconsiderados por la autoridad consultante. Estos *pareri* suspenden el plazo de emisión del dictamen definitivo del Consejo de Estado por un plazo de 45 días y permiten a la autoridad consultante remitir un nuevo texto adaptado a las sugerencias contenidas en el *parere* a fin de evitar un dictamen desfavorable. Se trata de un instrumento que favorece la colaboración leal y la cooperación con las autoridades consultantes y la mejora de la calidad de los proyectos normativos [540].

Además, el Consejo de Estado ha puesto de relieve la importancia que en la calidad de la regulación tiene la participación de todos los interesados, tanto del sector público como del sector privado, y, por ello, en sus dictámenes verifica que los procedimientos de información y audiencia públicas hayan sido efectivamente realizados, que las observaciones en su caso presentadas hayan sido tenidas en cuenta debidamente, y que se haya concedido audiencia al resto de administraciones públicas cuyas competencias o intereses se puedan ver afectados por la regulación.

Respecto de los aspectos posteriores a la publicación y entrada en vigor de las normas, el Consejo de Estado se ha centrado especialmente en dos aspectos. Por un lado, en las medidas que es necesario adoptar una vez que son publicadas: los dictámenes han destacado la importancia «*cruciale*» que tiene la fase de implementación de las normas y han analizado, a la luz de los documentos suministrados, si las medidas previstas son adecuadas, necesarias y suficientes para la efectiva aplicación de la regulación [541]. Y, por otro, en la evaluación *ex post* de las normas: los dictámenes han subrayado la importancia de la correcta elaboración de la «*Verifica di Impatto de la Regolamentazione*» (VIR), instrumento en el que se deben definir todos los elementos de la mencionada evaluación, y ha recomendado en sus dictámenes, no solo que se elabore con rigor, sino que, además, se aplique.

A pesar de que su importancia no era desconocida por el Consejo de Estado, estos aspectos –a los que, en el mejor de los casos, únicamente se aludía a ellos para subrayar su importancia a la autoridad consultante– no fueron objeto de especial atención por parte de los dictámenes del Consejo de Estado hasta 2016. Sin embargo, la constatación de que muchos de los proyectos normativos que, aun estando bien diseñados desde el punto de vista jurídico, no conseguían los objetivos que perseguían por falta de análisis previo de las circunstancias

[540] Tucciarelli, C. 2022. Il Consiglio di Stato e le regole tecniche sulla redazione degli atti normativi. *Osservatorio sulle fonti,* 1.

[541] Carbone, L. 2017. I pareri del Consiglio di Stato sulla riforma Madia: verso un'evoluzione delle funzioni consultive? *La riforma della Publica amministrazione.* Sole 24 ore. P. 55.

concurrentes o de previsión y adopción de las medidas necesarias para aplicarlos, ha hecho que el Consejo de Estado incorpore una nueva dimensión al control preventivo de la legitimidad del proyecto normativo, el de la «*fattibilità*» de los instrumentos normativos, que no solo exige que los proyectos normativos se ajusten al ordenamiento jurídico vigente, sino también que sean susceptibles de ser aplicados eficaz y eficientemente [542], dimensión que constituye uno de los elementos más característicos e innovadores de la nueva concepción de la función consultiva [543]. Esa nueva perspectiva permite elaborar mejores normas, que reducen la litigiosidad y los costes y las cargas para los ciudadanos.

Finalmente, una vez constatado que desde 2016 los dictámenes realizan –o procuran realizar– un detallado análisis de todos los aspectos del proyecto normativo sometido a consulta con el objetivo de garantizar la bondad y la calidad de las normas y su adecuada aplicación, el Consejo de Estado ha destacado dos aspectos:

Por un lado, que, a pesar de los esfuerzos realizados para conseguir mejorar la calidad de la regulación, el principal obstáculo para la implementación efectiva de todas las recomendaciones contenidas en los dictámenes es de índole cultural y radica en la forma en que han trabajado hasta ahora las administraciones públicas y la formación que tienen los que en ellas trabajan. Se considera que para superar estas barreras culturales es imprescindible no solo adoptar las medidas organizativas que correspondan, sino diseñar y poner en marcha un vasto programa de formación, práctica y permanente, en las nuevas técnicas de elaboración de disposiciones generales dirigido a todos aquellos que participan en ese proceso [544] y, más adelante, prever mecanismos de sanción reputacional para las administraciones que no lleven a cabo la elaboración de proyectos normativos de conformidad con las normas sobre calidad de la regulación [545].

Y, por otro, que, cuando el Consejo de Estado se pronuncia sobre la calidad del contenido de la regulación, actúa no como uno más de los órganos instrumentales de apoyo al Gobierno, sino desde la posición de independencia y neutralidad que le caracteriza, al servicio del Estado de Derecho y de los valores del ordenamiento jurídico en su conjunto –que es, precisamente, lo que

---

[542] Carlotti, G. 2018. La «nuova» attività consultiva del Consiglio di Stato. *Rassegna. Avvocatura dello Stato*. P. 35

[543] *Ibid*. P. 34.

[544] *Ibid*. P. 38 y, en la misma línea, Torchia, L. 2018. Funzione consultiva e cultura amministrativa: un bilancio di fine legislatura. *Giornale di diritto amministrativo*. P.130.

[545] Torchia, L. 2018. Funzione consultiva e cultura amministrativa: un bilancio di fine legislatura. *Giornale di diritto amministrativo*. P. 130.

En este sentido, la autora considera necesario introducir el método de análisis normativo propio de la «*behavioural regulation*», en línea con el *Behavioural Insights Team* o *Nudge unit* creada en el Reino Unido en 2010, u otros organismo similares existentes en Estados Unidos, Canadá o Australia.

confiere valor a su permanencia y a sus aportaciones– y con el único objetivo de servir los intereses generales.

E) Plazo

Con carácter general, y salvo disposición legal en contrario, el dictamen debe ser emitido en el plazo de cuarenta y cinco días a contar desde el día en que se recibe la solicitud del mismo, transcurrido el cual la Administración puede actuar sin necesidad de esperar a que se emita el dictamen [546]. Cuando el Consejo de Estado solicita que el expediente sea completado, debe emitir el dictamen dentro de los veinte días siguientes a aquel en que se haya recibido la documentación solicitada.

F) Carácter del dictamen

Los dictámenes sobre proyectos normativos no son vinculantes [547].

G) Control de eficacia de los dictámenes

El Consejo de Estado no lleva a cabo un análisis de en qué medida las sugerencias contenidas en sus dictámenes sobre proyectos normativos son atendidas por las autoridades consultantes [548].

H) Reflejo en la norma de la intervención del Consejo de Estado

Las normas sobre las que el Consejo de Estado haya emitido un dictamen deben incluir, en la fórmula promulgatoria, lo siguiente «*udito il parere del Consiglio di Stato*», es decir, «oído el dictamen del Consejo de Estado».

I) Publicidad

En 1942 se estableció que los dictámenes no podían ser publicados salvo que el Ministro que hubiera solicitado el dictamen consintiese expresamente.

---

[546] El respeto del plazo de emisión de dictámenes se ha extremado desde el 2016, especialmente en los relativo a proyectos normativos (Carbone, L. 2017. I pareri del Consiglio di Stato sulla riforma Madia: verso un'evoluzione delle funzioni consultive? *La riforma della Publica amministrazione.* Sole 24 ore. P. 45).

[547] Ello no obsta para que en la mayoría de los casos el Gobierno siga el parecer del Consejo pues el desatenderlo lo expone a una anulación, no cierta pero probable, de la norma reglamentaria en una hipotética impugnación ante la jurisdicción. Lo mismo puede decirse en el caso de impugnación de una norma con rango de ley ante la Corte Constitucional (Mignone, C. 1997b. Profili di tecnica della legislazione nella giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato. *Crisi della legislazione: studiosi e politica a confronto / G. Amato… [et al.]; a cura di Claudio Mignone,* http://www.risl.it/iterlegis/cd/volume1/frame.htm.)

[548] Tucciarelli, C. 2022. Il Consiglio di Stato e le regole tecniche sulla redazione degli atti normativi. *Osservatorio sulle fonti,* 1. P. 20.

En 1988, que los dictámenes podían ser publicados por el Consejo de Estado salvo en aquellos casos en los que la autoridad consultante dispusiera lo contrario.

Desde 2014, salvo que expresamente la autoridad consultante haya señalado lo contrario, los dictámenes son publicados por parte del propio Consejo de Estado en su página web inmediatamente después de su aprobación, antes incluso de que se apruebe el proyecto normativo sometido a consulta. Desde 2016, cuando el dictamen se emite en relación con un proyecto normativo que reviste una especial relevancia se publica una breve síntesis de su contenido en lenguaje no técnico, accesible para el ciudadano medio, y una nota técnica elaborada por el *Ufficio Studi* [549].

5.2.2 Consultas sobre recursos extraordinarios al Presidente de la República [550]

El recurso extraordinario al Presidente de la República permite impugnar actos administrativos firmes [551] que se consideren inválidos por razones de legitimidad [552], salvo que estén expresamente excluidos [553]. Constituye una vía alternativa al recurso contencioso ante el *Tribunale amministrativo regionale* (TAR) correspondiente y, además, excluyente, pues impide interponer ulteriormente recurso ante el TAR o el Consejo de Estado –*secciones jurisdiccionales*–. Por ello, para interponerlo es necesario el consentimiento de las partes o, al menos, la falta de oposición de aquellos sujetos a los que se vaya a notificar el recurso por afectar el recurso a sus intereses legítimos. La ventaja de interponer este recurso en lugar del recurso ante la justicia administrativa radica en que el plazo para interponerlo es más amplio y en que no requiere representación legal [554].

---

[549] Este cambio de criterio en relación con la publicidad de los dictámenes encuentra su justificación en la consideración de que las normas afectan a todos y en que las instituciones deben dar siempre cuenta del modo en que desempeñan sus funciones (Torchia, L. 2016. Funzione consultiva e funzione normativa: il Consiglio di Stato e le riforme. *Giornale di diritto amministrativo,* 3. P. 286).

[550] La bibliografía sobre el recurso extraordinario al Presidente de la República es muy intensa y puede consultarse en Neri, V. 2020. La funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC. Urbanistica e appalti. P. 468. Con posterioridad, ha aparecido un estudio muy completo al respecto y, en particular, sobre la intervención del *Consiglio di Stato:* Torsello, M. & Buglia, C. 2022. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nella giurisprudenza del Consiglio di Stato.

[551] Es decir, que no quepa recurso ante el superior jerárquico.

[552] Por ejemplo: incompetencia relativa, exceso de poder y vulneración de las leyes.

[553] Volpe, C. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: un rimedio antico ma ancora attuale? *Il nuovo processo amministrativo.* Catanzaro, 20 febbraio 2015. Por ejemplo: litigios sobre contratos públicos o cuestiones electorales.

[554] Hasta 2011 era completamente gratuito.

En el caso de estos recursos extraordinarios, la consulta al Consejo de Estado es preceptiva y su dictamen es vinculante [555], razón por la cual se ha debatido extensamente sobre la naturaleza del dictamen. El dictamen puede acoger el recurso –en cuyo caso el acto impugnado es anulado y, en caso de incompetencia del órgano que lo ha dictado, el asunto es devuelto al órgano competente–, rechazarlo o inadmitirlo.

Durante la tramitación del recurso, y a pesar de que se trata de un recurso en sede administrativa, el Consejo de Estado puede plantear una *questione di leggitimità costituzionale* ante la *Corte costituzionale* [556] o elevar una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea [557]. Asimismo, el Consejo de Estado puede, cuando con ocasión del despacho de un recurso extraordinario detecte que la legislación vigente es *oscura, imperfetta o incompleta*, ponerlo en conocimiento del Gobierno [558].

El recurso extraordinario ante el Presidente de la República forma parte de la historia del Consejo de Estado, que se ha visto enriquecida con el hecho de tener que emitir dictamen sobre este tipo de recurso. Además, es unánime el reconocimiento de los dictámenes sobre estos recursos han contribuido a reforzar las garantías que el ordenamiento reconoce a los administrados. Ahora bien, la configuración actual del recurso, del procedimiento ante el Consejo de Estado y las características del dictamen ponen de manifiesto su singularidad, a lo cual hay que añadir que la resolución de este tipo de recursos (que ascienden anualmente a más de tres mil) absorbe una parte muy importante de la capacidad de trabajo de la institución. Por ello, algunos autores han afirmado que ha llegado el momento de valorar su supresión [559], aunque no existe unanimidad al respecto [560].

---

[555] Hasta 2009, si el Ministro que había solicitado el dictamen no estaba de acuerdo con el criterio sostenido por el *Consiglio di Stato,* podía elevarlo al Consejo de Ministros y este podía apartarse de dicho criterio. Desde 2009 ya no es posible, de manera que es el *Consiglio di Stato* el que *de facto* resuelve el recurso, aunque formalmente se resuelve a través de un decreto del Presidente de la República, que reproduce el dictamen, y contra el que no cabe ulterior recurso, salvo para solicitar su ejecución (*ricorso per ottemperanza*).

[556] Cossu, L. 2011. La legge 15 maggio 1997, n.127 (una «rifondazione» della funzione consultiva?). *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore. P. 502.

[557] Posibilidades que acercan al recurso extraordinario a un recurso jurisdiccional.

[558] En la práctica, del Primer Ministro y del Ministro competente.

[559] Volpe, C. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: un rimedio antico ma ancora attuale? *Il nuovo processo amministrativo.* Catanzaro, 20 febbraio 2015. P. 13.

[560] Torsello, M. 2021. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato ieri e oggi. *Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali.* https://www.giustizia-amministrativa.it. Destaca que este recurso permite realizar un juicio, aun siempre técnico, menos formal, con menos garantías en el plano del procedimiento pero con «*qualche possibilità in più di avere, non ragione, ma giustizia*».

5.2.3 Quesiti di massima [561]

A) Autoridades consultantes

Con carácter facultativo, pueden consultar al Consejo de Estado el Gobierno, las autoridades independientes, las regiones, la *Corte dei Conti* –directamente, sin la intermediación del Gobierno–, e incluso el propio Consejo de Estado [562].

B) Ámbito

Los *quesiti* son un tipo de consulta facultativa que permite solicitar el dictamen del Consejo de Estado sobre asuntos de especial relevancia y solo respecto de aquellos que revistan esta característica, razón por la cual la autoridad consultante debe exponer en la solicitud de dictamen «*i rilevanti motivi di interesse pubblico strumentali alle attività fondamentali o comunque più significative, che quasi impongono il ricorso al parere facultativo, il quale, altrimenti, andrebbe a sovrapporsi all'esclusiva autonomia e responsabilità dirigenziale*» [563]. Es decir, las consultas facultativas solo deben presentarse cuando concurran evidentes y relevantes razones de interés público, y no para cuestiones de escasa importancia [564].

Tradicionalmente fue utilizado para conocer el criterio del Consejo de Estado sobre la aplicación o interpretación de las normas [565], pero, en los últimos años, han empezado a ser utilizadas para evitar posibles litigios (por ejemplo, el *quesito* remitido por la Región del Veneto en relación con la normativa en materia de vacunación que, tras el dictamen, decidió derogar algunas previsiones que tenía previsto aplicar y que hubieran dado lugar a una litigiosidad importante); para recabar el criterio del Consejo de Estado en relación con un asunto de especial complejidad jurídica; o para implementar de la mejor manera posible determinadas previsiones legales en los momentos iniciales de aplicación de una reforma (*quesito* remitido por el Gobierno sobre la aplicación de la sentencia n. 251/2016 de la *Corte Costituzionale* declarando inconstitucional la ley de delegación n.

---

[561] *Quesiti* es el plural de *quesito*, que en castellano significa pregunta.

[562] Neri, V. 2020. La funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC. *Urbanistica e appalti*. P. 473. Donde se citan numerosos dictámenes sosteniendo esta interpretación.

[563] Cons. Statto, comm.spec., parere 26 settembre 2017, n. 2065.

[564] Cons. Stato, Sez. I, parere 2 gennaio 2012, n.1.

[565] El *Consiglio di Stato* sugiere que se presenten *quesiti* sobre la aplicación o interpretación de las normas, especialmente, en los momentos inmediatamente posteriores a su entrada en vigor, para evitar aplicaciones o interpretaciones contradictorias (Carbone, L. 2017. I pareri del Consiglio di Stato sulla riforma Madia: verso un'evoluzione delle funzioni consultive? *La riforma della Publica amministrazione.* Sole 24 ore. P. 49).

124/2015 que preveía solo el informe y no el acuerdo con las Regiones)[566]. En este sentido, el Consejo de Estado ha afirmado que su función consultiva no tiene por qué limitarse exclusivamente al examen de actos singulares, sino que se extiende a los «procesos de reforma»[567] y, por lo tanto, ha admitido que, una vez emitido un dictamen sobre un determinado proyecto normativo sometido a consulta, la autoridad consultante solicite, a través de uno o varios *quesiti,* ulteriores dictámenes sobre la aplicación de la norma finalmente aprobada.

El Consejo de Estado no está constreñido por los términos de la consulta, sino que puede pronunciarse sobre cualesquiera aspectos conexos con ella, incluso sobre ámbitos ajenos a la justicia administrativa, siempre y cuando esos aspectos resulten relevantes[568]. Ahora bien, el Consejo de Estado no puede emitir dictamen sobre asuntos respecto de los cuales exista un proceso jurisdiccional en curso[569], asuntos en relación con los cuales no se admiten consultas facultativas.

C) Dictámenes

Los dictámenes emitidos con ocasión este tipo de consultas cumplen las siguientes funciones: guían la acción administrativa y permiten una aplicación de la normativa homogénea a nivel nacional de todas las administraciones; dan seguridad en la interpretación del derecho y previenen conflictos contenciosos; ayudan a resolver de forma anticipada problemas jurídicos delicados, en los que las administraciones tienen el riesgo de bloquearse por la incertidumbre que generan; identifican una interpretación de las normas que puede ser útil no solo para las administraciones sino para los sujetos privados en la aplicación de las normas; y, en los últimos tiempos, permiten recabar el auxilio técnico-jurídico del Consejo de Estado en relación con cualquier actuación de la Administración[570] con objeto de contribuir a la implementación de las medidas necesarias para llevar a cabo la aplicación de las normas[571] y para legitimar dichas actuaciones.

Por lo general, estos dictámenes se emiten en un breve plazo de tiempo y, por supuesto, son gratuitos para todas las autoridades consultantes.

---

[566] Torchia, L. 2018. Funzione consultiva e cultura amministrativa: un bilancio di fine legislatura. *Giornale di diritto amministrativo*. Pp. 129 y 130.

[567] Neri, V. 2020. La funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC. *Urbanistica e appalti*. P. 469.

[568] *Ibid*. P. 474.

[569] Cons.stato. Sez II, parere 28 genaio 2018, n.442.

[570] Sobre los dictámenes emitidos con ocasión de las consultas presentadas por la ANAC ver: Neri, V. 2020. La funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC. *Urbanistica e appalti*. pp. 460 ss.

[571] Cons. Stato, comm.spec., parere 2 agosto 2016, n.1767.

El dictamen emitido con ocasión de un *quesito* no es vinculante (ni para la Administración –que puede apartarse del criterio expresado motivando la decisión–, ni para los jueces u órganos de control que deban pronunciarse posteriormente en un procedimiento determinado. Sin embargo, el prestigio del Consejo de Estado y la reconocida calidad de sus dictámenes tienen un efecto persuasivo muy importante y en caso de que el asunto devenga litigioso el dictamen tendrá un peso considerable.

Su régimen de publicación es el mismo que el de los dictámenes sobre proyectos normativos, pudiendo en este caso la autoridad consultante solicitar que no se publique hasta que haya adoptado la decisión correspondiente.

D) Potenciación

En el marco del *rilancio* de la función consultiva, el presidente del Consejo de Estado, Alessandro Pajno, se mostró partidario de potenciar este tipo de consultas con el objetivo de convertir al Consejo de Estado en «*advisory board*» de las instituciones públicas, en un marco de leal colaboración institucional y desde una óptica de *problem solving* preventivo. Incluso se mostró favorable [572] a que, de forma limitada y sin coste, pudieran admitirse consultas procedentes de, por ejemplo, asociaciones representativas de los *stakeholders*, a los portadores de intereses colectivos y difusos, en su cualidad de componentes del Estado-Comunidad, al lado de aquellos que integran el Estado-aparato.

La potenciación de los *quesiti* ha llevado a la doctrina a afirmar [573] que, con ello, se produce un *ritorno al diritto* [574], pues permiten, ante la insuficiencia de las normas para regular las complejas realidades actuales, recurrir a las principios del derecho, decantados por la doctrina y la jurisprudencia, para encontrar la respuesta a los casos concretos y, con ello, el Consejo de Estado retoma lo mejor de su tradición, como ya señalara Santi Romano en el discurso inaugural del curso académico del año 1909 de la Universidad de Pisa [575].

5.2.4 Otras consultas

El Gobierno, los Ministros y el Parlamento pueden someter al Consejo de Estado asuntos de cualquier naturaleza.

---

[572] Pajno, A. 2016. Relazione di insediamento del Presidente del Consiglio di Stato e Inaugurazione dell'anno giudiziario 2016. Roma.

[573] Neri, V. 2020. La funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC. *Urbanistica e appalti*. p.474.

[574] Grossi, P. 2015. *Ritorno al diritto*. Editori Laterza. Roma-Bari.

[575] Neri, V. 2020. La funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC. *Urbanistica e appalti*. Pp. 475-476.

5.3 **Otras funciones**

5.3.1 Facultad de señalar que la legislac*IÓN ES «OSCURA, IMPERFETTA OD INCOMPLETA»*

Con ocasión del estudio de los asuntos sometidos a consulta, el Consejo de Estado pueda señalar al Gobierno o, en su caso, al ministro correspondiente, que la legislación resulta «*oscura, imperfetta od incompleta*» [576]. En estos casos, el *Consiglio*, a iniciativa propia, formula un «*avviso*» en el que señala qué sectores o aspectos de la legislación vigente merecen ser revisados. Se trata de una facultad de puesta de manifiesto de esta circunstancia que el Gobierno puede atender, o no, y que no puede se considera propiamente ni ejercicio de la función consultiva ni acto de iniciativa propia del *Consiglio*.

5.3.2 Productor de cultura jurídica

Desde hace años, se viene destacando la importante función que desempeña el Consejo de Estado como «*productor de cultura jurídica*» [577].

Por un lado, a través de la organización en el *Palazzo Spada*, sede del Consejo de Estado, de numerosos seminarios y encuentros sobre novedades jurisprudenciales y aspectos jurídicos de relevancia, que son foros privilegiados de reflexión y de intercambio de opiniones entre consejeros de estado, magistrados, académicos y profesionales del derecho. Asimismo, es muy frecuente la participación, a título individual, de los consejeros de estado en seminarios y foros jurídicos organizados por otras instituciones, tanto públicas como privadas.

Por otro, a través del *Uffici studi*, cuya misión es profundizar en el estudio de asuntos que sean de interés al Consejo de Estado y a la justicia administrativa, en general, y que, desde 2020, ha estimulado de forma exitosa la reflexión de consejeros y magistrados administrativos sobre diversas cuestiones jurídicas y, en particular, sobre la institución, sus funciones y su futuro, con objeto de que sea más proactiva y menos reactiva [578], tal y como se desprende del notable número de artículos publicados desde entonces en la web de la giustizia amministrativa.

---

[576] Faculta prevista por primera vez en 1889.

[577] De Lise, P. 2011b. La giustizia amministrativa fra tradizione e modernità. *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore. p. XVIII.

[578] Pajno, A. 2016. Relazione di insediamento del Presidente del Consiglio di Stato e Inaugurazione dell'anno giudiziario 2016. Roma.p.29.

Y, por último, el Consejo de Estado organiza frecuentemente iniciativas especialmente dirigidas a los jóvenes con el objetivo de dar a conocer mejor la institución, el funcionamiento de la justicia administrativa y los derechos y deberes de los ciudadanos [579].

5.3.3 Datos

A continuación, se exponen algunos datos que dan idea de la actividad consultiva del Consejo de Estado [580]*:*

En 2020, ingresaron 1.542 asuntos; se despacharon 1.351 y quedaron pendientes 3.502. La *sezione consultiva per gli atti normativi* emitió 79 dictámenes.

En 2021, ingresaron 1.674 asuntos; se despacharon 1.598 y quedaron pendientes 3.330. La *sezione consultiva per gli atti normativi* emitió 59 dictámenes.

En 2022, ingresaron 1.923 asuntos; se despacharon 1.562 y quedaron pendientes 3.748. La *sezione consultiva per gli atti normativi* emitió 75 dictámenes.

En 2023, ingresaron 1.522 asuntos; se despacharon 1.649 y quedaron pendientes 3.763. La *sezione consultiva per gli atti normativi* emitió 75 dictámenes.

6. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS

6.1 **Relaciones institucionales y relaciones internacionales**

La revitalización del Consejo de Estado desde 2016 también ha alcanzado a sus relaciones institucionales e internacionales, pue se ha considerado que la calidad, la eficacia y la eficiencia del ejercicio de las funciones que tiene atribuidas está ligada al intercambio permanente de información y experiencias con la universidad y con otras instituciones nacionales e internacionales [581].

---

[579] «*La legalità non si sostanzia solo nel rispetto delle leggi ma anche e sopratutto nella costruzione della citadinanza e nella consapevolezza dei propi diritti e doveri, che vanno esercitati e osservati sino in fondo*.» (Pajno, A. 2017. Relazione del Presidente Alessandro Pajno en la Inaugurazione dell'anno giudiziario 2017. Roma.)

[580] Lupo, N. & Tucciarelli, C. 2023. The advisory functions of the Italian Council of State. *Parliaments, Estates and Representation, 43.*

[581] Pajno, A. 2016. Relazione di insediamento del Presidente del Consiglio di Stato e Inaugurazione dell'anno giudiziario 2016. Roma.p.29.

Así, en Italia, se ha intensificado el contacto con todas las instituciones públicas que, por diversas razones, tienen relación con el Consejo de Estado –especialmente con la *Corte Costituzionale* y con la *Corte suprema di cassazione*– y con la universidad.

A nivel europeo, el Consejo de Estado es miembro de la ACA y, gracias a ello, mantiene contacto y relaciones frecuentes con todos los consejos de estado europeos y altas jurisdicciones administrativas [582]. Adicionalmente, el Consejo de Estado mantiene una fluida relación con el Consejo de Estado de Francia, que se traduce en la organización bianual de encuentros y seminarios de estudio bilaterales entre miembros de ambas instituciones [583].

Desde 2018, el *Consiglio* ha procurado establecer relaciones con diversos países africanos, especialmente del norte de África. En este sentido, cabe destacar el acuerdo de cooperación firmado en 2018 entre el Consejo de Estado y el Ministerio de Justicia del Reino de Marruecos para el intercambio de experiencias mutuas en el marco de la jurisdicción administrativa.

En fin, se han comenzado a dar pasos para difundir en otras lenguas algunos productos de la actividad del Consejo de Estado –se ha publicado la traducción del código del proceso administrativo al inglés, francés y alemán–.

6.2 **Transparencia, comunicación y digitalización**

Tradicionalmente, el Consejo de Estado se caracterizó por la reserva sobre la institución, sus funciones y su funcionamiento. Sin embargo, durante los últimos años se ha producido en el seno de la institución un cambio de criterio al respecto y se ha empezado a considerar que es indispensable que el Consejo de Estado preste especial atención a la comunicación y transparencia, obviamente con la prudencia y la cautela que las funciones que desempeña imponen –razón por la cual al frente del departamento de comunicación está un consejero de estado–. El objetivo de esta nueva política de comunicación es dar a conocer la actividad del *Consiglio* y, en la medida de lo posible, explicar el contenido de sus sentencias y dictámenes.

En este marco, durante los últimos años se ha impulsado la mejora de su página web, que se ha convertido en el principal instrumento de la política de

[582] En este marco se organizan seminarios y coloquios, y estancias formativas de los consejeros de estado en las instituciones que pertenecen a la asociación.

[583] En este sentido, puede señalarse que, durante la última década, se han celebrado los siguientes encuentros: 2015 y 2019 en Roma, y en 2017 y 2021 en París. Normalmente, la duración de estos encuentros es de dos días.

comunicación del Consejo de Estado y, además, se ha creado un departamento de estadística con el objetivo de conocer mejor el funcionamiento y las necesidades de la institución y mejorar el tratamiento estadístico de los datos que se obtengan. Los datos y conclusiones que se obtienen son puestos a disposición de quien esté interesado en ellos en la página web y permiten conocer las características principales de la justicia administrativa, de los magistrados, del personal y de los asuntos tratados.

Desde el año 2016 también se han organizado una serie de actividades para poner de relieve el valor histórico y artístico de la sede del Consejo de Estado, el *Palazzo Spada*: se ha restaurado una parte del palacio, se ha abierto al público su entrada principal con el objetivo de permitir a los ciudadanos y demás visitantes acceder al patio y a los jardines; y se organizan numerosos actos culturales de diversa índole y, con carácter anual, jornadas de puertas abiertas.

6.3 **Formación**

El Consejo de Estado organiza a través de *Ufficio Studi* numerosas actividades de formación, tanto nacionales como internacionales, y las pone a disposición de los consejeros.

6.4 **Sede**

Desde 1889, el Consejo de Estado tiene su sede en el magnífico *Palazzo Spada*[584].

[584] Vicini, M. L. 2011. Le sedi del Consiglio di Stato. *In:* Editore, Z. (ed.) *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.* Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore. En particular, pp. 643 ss.

IV
El Consejo de Estado del Reino de Bélgica

IV. EL CONSEJO DE ESTADO DEL REINO DE BÉLGICA [585] [586]

« Le Conseil d'État tient sa fonction consultative de l'article 160 de la Constitution et, en tant qu'elle a trait à l'examen des textes de nature législative et réglementaire, la consultation du Conseil d'État participe du souci du Constituant de garantir le respect de l'État de droit ainsi que la qualité légistique et formelle de ces textes et, par là, la sécurité juridique » [587].

1. SUCINTA RESEÑA HISTÓRICA [588]

1.1 El Consejo de Estado del Antiguo Régimen

En Bélgica se ha señalado tradicionalmente que los consejos de estado tienen sus antecedentes, más o menos remotos, en la Antigua Roma, en los

---

[585] Mi estancia en este Consejo de Estado se extendió entre el 22 de mayo y el 2 de junio de 2016.

[586] Como cuestión preliminar, procede señalar que el Consejo de Estado es una institución federal que, como consecuencia de las particularidades del Reino de Bélgica y, en especial, de su organización territorial, alberga en su seno órganos francófonos y órganos neerlandófonos (en su variedad flamenca) –y, en su seno, también está representada la minoritaria comunidad germanófona–, lo cual exige una constante búsqueda de equilibrios que tiene su reflejo en la regulación y diseño institucional de la institución y le confiere una marcada singularidad. El lector debe tener presente en todo momento esta circunstancia en la que, por razones obvias, no se ha querido incidir más allá de lo imprescindible.

En relación con lo anterior, debe señalarse que, por razón de la falta de competencia lingüística en neerlandés del autor de este texto, la bibliografía consultada ha sido únicamente la escrita en francés. Pido disculpas por las limitaciones y sesgos que ello pueda tener.

[587] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 155.

[588] Las obras de referencia en relación con la evolución histórica del Consejo de Estado de Bélgica son: en francés, Bouvier, P. 2012. *La naissance du Conseil d'État de Belgique: une histoire française?*, Primento. y en neerlandés Magits, M. 2003. De Raad van State in historisch perspectief. In: Wintgens, L. (ed.) *De adviesbevoegdheid van de Raad van State.* Bruges: Die Keure.

consejos de los príncipes de la Edad Media o en los consejos del rey o de estado de la Edad Moderna. En particular, se suele recordar el Consejo de Estado creado en 1526 por el Emperador Carlos V, que estaba integrado por nobles, caballeros del Toisón de Oro y el arzobispo de Malinas y cuya misión era asesorar al Emperador en asuntos de Estado, tanto internos como internacionales [589], y del que se dice que era el más antiguo de Europa [590]. Este Consejo, atravesando numerosas vicisitudes históricas, mantuvo su actividad en Bélgica hasta 1786, año en que sus funciones fueron atribuidas a un Consejo privado del rey.

Ahora bien, sin perjuicio de estos precedentes, el actual Consejo de Estado fue creado después de la Segunda Guerra Mundial siguiendo el modelo del consejo de estado creado en Francia por Napoleón.

1.2 **El Consejo de Estado napoleónico (1799-1815)**

Los *décrets de 9 vendémiaire an IV* (1 de octubre de 1795) y de *4 brumaire an IV* (26 de octubre de 1795) anexionaron a Francia Bélgica, Lieja y el antiguo Ducado de Bouillon. Como consecuencia de lo anterior, el *Conseil d'État* creado por la Constitución de la República Francesa de *22 frimaire an VIII (13 de diciembre de 1799)* –y perfeccionado durante el Imperio– con la misión de «*rédiger les projets de lois et les règlements d'administration*» y «*résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative*» extendió tanto sus competencias consultivas como contenciosas sobre los territorios que integran la actual Bélgica.

1.3 **El Consejo de Estado del Reino de los Países Bajos (1815-1830)**

Tras la caída del Imperio napoleónico, el Congreso de Viena creó el Reino Unido de los Países Bajos –que incluía los actuales Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo y una pequeña parte de Alemania (Limburgo)–, cuya existencia se extendió entre 1815 y 1830. La Constitución del Reino de los Países Bajos, de 24 de agosto de 1815 –que era una reforma de la Constitución de 29 de mayo de 1814 de los Países Bajos– mantuvo el Consejo de Estado que la citada Constitución de 1814 había creado para los Países Bajos. Estaba presidido por el Rey, que era quien nombraba y cesaba a los veinticuatro miembros que,

[589] Lambotte, C. 1982. *Le Conseil d'Etat,* Bruxelles-Heule-Namur, UGA. P. 31.

[590] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 12.

como máximo, integraban la institución en representación de las provincias que conformaban el Reino de los Países Bajos en aquel momento. También era miembro de pleno derecho del *Conseil d'État* el Príncipe heredero y podían ser nombrados por el Rey consejeros los demás príncipes de la Casa Real. En fin, el Rey podía nombrar consejeros extraordinarios y desde 1814 existió la figura del Vicepresidente. Este Consejo conocía, principalmente, de todos los proyectos de ley que el Rey sometía a las cámaras legislativas (*Chambre des répresentants* y *Sénat*) y de las proposiciones que éstas sometían al Rey. Además, el Rey debía remitirle todas las medidas generales en materia de administración y podía consultarle cualesquiera otros asuntos de interés general o particular en los que quisiera recabar el parecer de la institución.

1.4 La supresión del Consejo de Estado y los intentos fallidos de crear un nuevo Consejo de Estado de carácter exclusivamente consultivo (1830-1919) [591]

Con la declaración de independencia de Bélgica, el 4 de octubre de 1830, el Consejo de Estado del Reino de los Países Bajos dejó de ejercer sus funciones en territorio belga. Sin embargo, ni los debates constituyentes ni la Constitución de 1831 hicieron referencia al Consejo de Estado. Los revolucionarios belgas consideraban que había sido un consejo de estado controlado e instrumentado por el Rey –que con el paso del tiempo evolucionó hacia un monarca absoluto–, que avaló una serie de actos arbitrarios y de dudosa legalidad [592] y que constituyó uno de los principales instrumentos al servicio de quienes habían dominado durante las últimas décadas los territorios del nuevo Reino de Bélgica. Por su parte, los constituyentes consideraron que era una institución innecesaria porque las funciones de control o contrapeso del ejecutivo que hasta entonces se le habían atribuido la nueva constitución las atribuía al Parlamento –control político– y al Poder Judicial –control jurídico–. A ello se sumaba que el *Conseil d'État* de Francia atravesaba momentos especialmente delicados con la Restauración y la Monarquía de Julio y que los belgas no tenían buen recuerdo de los años de dominación francesa y del papel que jugó el *Conseil d'État.*

---

[591] En la web del *Conseil d'État/Raad van State* hay un apartado en el que se da cuenta de todas las iniciativas legislativas relativas a la institución, desde su supresión en 1830 hasta su creación en 1946, y, además, donde aparecen enlaces a los documentos parlamentarios correspondientes (Initiatives parlementaires - L'institution - Conseil d'État)

[592] Goffaux, P. 1999. De l'échec du modèle moniste à la création du Conseil d'État. *In:* Blero, B. (ed.) *Le Conseil d'Etat de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996).* Bruxelles: Bruylant. pp. 35 y 36.

Sin embargo, poco tiempo después de la entrada en vigor de la Constitución se puso de manifiesto que el poder judicial no podía sustituir a la institución que durante el período napoleónico, primero, y durante la existencia del Reino Unido de los Países Bajos, después, había desempeñado las funciones consultivas en materia de legislación y de administración [593]. En 1832, se tramitó un proyecto de ley de minas que pretendía sustituir la ley de minas de 1810 –que atribuía al Consejo de Estado del Reino Unido de los Países Bajos determinadas competencias en relación con las minas– y crear un Consejo provisional de minas que asumiera las competencias del Consejo de Estado en esa materia. Durante la tramitación en el Senado, el senador-ponente De Gorge Le Grand propuso que, en lugar de crear ese Consejo provisional de minas, se restableciera el Consejo de Estado con competencias únicamente consultivas, cuya consulta fuera preceptiva en materia de legislación y facultativa en materia reglamentaria y de administración [594]. El Senado aprobó su propuesta, pero su repentina muerte hizo que la ley de minas de 1832 estableciera un Consejo de minas que asumió las competencias que en esa materia habían correspondido al Consejo de Estado.

Posteriormente, fueron muchos los intentos de restablecer el Consejo de Estado o, en su defecto, un Consejo de Legislación o institución análoga: en 1833, con el primer proyecto de *arrêté royal* del Ministro Rogier por el que se creaba un Consejo de Legislación; en 1834, con la proposición presentada ante el Senado por el Conde Duval de Beaulieu, que retomaba la de Le Grand de 1832; en 1853, con el segundo proyecto de *arrêté royal* del Ministro Rogier por el que se creaba un comité permanente encargado de revisar y corregir los proyectos de los departamentos ministeriales; en 1855, con la proposición depositada en el Senado por el baron d'Anethan, le Prince de Liege et MM Forgeur et Savart por el que se creaba un «*comité consultatif de législation et d'administration chargé de préparer les lois et les arrêtés dont la rédaction lui serait confiée*». Todos estos intentos iban dirigidos a crear un consejo de estado consultivo en materia de legislación y, en algunos casos, aunque no lo previeran expresamente, abrían la puerta a que también se le atribuyeran funciones contenciosas.

Ante la falta de éxito de los sucesivos intentos y la necesidad de mejorar la calidad de los proyectos normativos elaborados por los departamentos ministeriales se creó, en 1858, un «*Comité consultatif*» en el Ministerio del Interior, que estaba previsto que fuera consultado en cuestiones de legislación y administración. En 1879, se estableció un «*comité du contentieux*» en el Mi-

[593] Lewalle, P. 1999. L'organisation du Conseil d'État belge. Description sommaire. *La Revue administrative,* 52. P. 8.

[594] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. pp. 20 y 21.

nisterio de *Travaux Publics*, que tenía como función codificar las leyes y los reglamentos relativos a este ministerio y recopilar las resoluciones fundamentales de los contenciosos en materia de *travaux publics* y elaborar una instrucción general al respecto. En 1883, los dos comités mencionados fueron sustituidos por un «*comité de législation*» común a los dos departamentos y que, a pesar de su denominación, tenía también atribuidas competencias consultivas en materia contenciosa. En 1911 se estableció un *Conseil de législation* en el Ministerio de Justicia encargado de emitir dictámenes sobre todos aquellos asuntos que le fueran sometidos, desde cuestiones de administración hasta contenciosas, pasando por los relativos a la aplicación y mejora de la ley [595]. Todos estos *conseils* tenían atribuidas únicamente funciones consultivas.

Adicionalmente, durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX un importante sector de la doctrina reclamó, por un lado, la creación de una institución encargada de intervenir en la redacción de las leyes y, por otro, la creación de una jurisdicción administrativa para resolver los conflictos que escapaban de la competencia del poder judicial –aunque también hubo otra parte de la doctrina que reclamó la ampliación de las competencias del poder judicial– [596].

1.5 El proyecto de revisión constitucional de 1919 y los últimos intentos fallidos de crear un consejo de estado con funciones consultivas y jurisdiccionales (1919-1937)

En 1919, al término de la Primera Guerra Mundial, el Gobierno presentó un proyecto de reforma constitucional que preveía incluir en la Constitución un Consejo de Estado con competencias consultivas en materia de legislación y contenciosas, pero que fue rechazado tanto por la *Chambre des répresentants* como por el *Sénat*.

En los años sucesivos será el Conde Carton de Wiart quien de forma recurrente insistirá en la necesidad de crear una jurisdicción contencioso-administrativa al margen del poder judicial y, para ello, presentará sendas proposiciones de ley en 1930, 1934 y 1936, que, aunque no fueron aprobadas, sentaron

[595] GOFFAUX, P. 1999. De l'échec du modèle moniste à la création du Conseil d'État. *In:* Blero, B. (ed.) *Le Conseil d'Etat de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996).* Bruxelles: Bruylant. P. 40. y MULLER, F. 2009. Entre exhortations doctrinales et résistances judiciaires: La laborieuse création du Conseil d'État belge (1831-1946). *Les modes de résolution des conflits entre gouvernants et gouvernés, Brussel, Facultés universitaires Saint-Louis*. pp. 83 y 84.

[596] SALMON, J., JAUMOTTE, J. & THIBAUT, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 23.

las bases de la posterior creación de la institución [597]. En 1930, apareció *L'institution d'un Conseil d'État en Belgique*, de Henri Velge [598], que fue una obra decisiva para la definitiva instauración del Consejo de Estado de Bélgica.

En 1937, el Gobierno Van Zeeland se mostró convencido de la necesidad de crear un Consejo de Estado en Bélgica [599] y encargó el estudio de la cuestión a una comisión especial, la *Commission Rolin*. A hilo de los trabajos de dicha comisión, el Gobierno presentó una proposición de ley que preveía la creación del Consejo de Estado con una *section de législation* y una *section d'administration* –contencioso–, pero con competencias de carácter consultivo en ambos casos. Este proyecto fue adoptado por la *Chambre des répresentants* –1938– y, posteriormente, enmendado por el Senado –1939– pero no pudo ser definitivamente aprobado como consecuencia del estallido de la Segunda Guerra Mundial.

1.6 La creación del Consejo de Estado y sus sucesivas reformas (1945-presente)

En 1945, una vez terminada la guerra, el Gobierno nombró una comisión consultiva para que, tomando como referencia el proyecto de ley adoptado por la *Chambre des répresentants* en 1938 y enmendado por el Senado en 1939, hiciera las propuestas necesarias para conciliar el parecer de las dos Cámaras [600]. Ese mismo año, tomando como base las propuestas de la citada comisión, el Gobierno presentó ante la *Chambre* una serie de enmiendas al texto votado por el Senado en 1939, que fueron adoptadas por la *Chambre* y, en 1946, por el *Sénat.* El 23 de diciembre de 1946 el Rey sancionó la *loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'État*, que celebró su sesión inaugural el 9 de octubre de 1948 [601]. El Consejo de Estado creado tenía atribuidas tanto funciones consultivas como funciones contenciosas.

---

[597] Bouvier, P. 2020. Conseil d'Etat en vue ! *Administration publique: revue du droit public et des sciences administratives*. P. 166.

[598] Henri Velge fue una persona fundamental para la creación del Consejo de Estado de Bélgica. Desde 1911 publicó numerosos escritos e impartió conferencias sobre la materia, y participó tanto en jornadas de estudio como en todas las comisiones formales e informales relacionadas con la creación del Consejo de Estado. En 1946, se convirtió en el Primer Presidente del Consejo de Estado de Bélgica. Su figura y su extraordinaria aportación al Consejo de Estado han sido puestas de relieve en: Muller, F. 2007. Henri Velge, l'artisan du Conseil d'État belge (1911-1946). *Revue belge d'histoire contemporaine*.

[599] Lewalle, P. 1999. L'organisation du Conseil d'État belge. Description sommaire. *La Revue administrative,* 52. P. 9.

[600] Goffaux, P. 1999. De l'échec du modèle moniste à la création du Conseil d'État. *In:* Blero, B. (ed.) *Le Conseil d'Etat de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996).* Bruxelles: Bruylant. P. 55.

[601] La puesta en funcionamiento de la institución está descrita en Bouvier, P. 2017. *Il y a… ans. La mise en état du Conseil d'État*. *Journal des Tribunaux*. pp. 501 a 503.

Desde su entrada en vigor la Ley de creación del Consejo de Estado de 1946 sufrió numerosas modificaciones [602], razón por la cual en 1973 se aprobaron las *Lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973*, que también han sido profusamente modificadas. Entre esas modificaciones, puede destacarse en lo que a la sección de legislación se refiere los siguientes hitos: por un lado, en 1958, la creación de un *Auditorat* como tal; en 1971, la reforma en profundidad de la organización del Consejo de Estado a todos los niveles; en 1980, la atribución al Consejo de Estado de la competencia de emitir *avis* sobre los conflictos de competencia entre el Estado, las Comunidades y las regiones, la limitación de las solicitudes de dictamen con carácter urgente –que habían alcanzado el 80 % del total– únicamente a determinados supuestos, así como la previsión de que los presidentes de las cámaras legislativas estén obligados a solicitar el *avis* del Consejo de Estado a petición de un determinado número de los parlamentarios; en 2003, la reforma que, con objeto de paliar la proliferación normativa y mejorar la calidad de la legislación con la intervención del Consejo de Estado, reorganizó el *Bureau de coordination* de manera que se transfirieron diez de sus miembros al *Auditorat* –en aquel momento las funciones de unos y otros se confundían, al menos, en parte–, se garantizó el número de miembros del *Auditorat* destinados a la sección de legislación y se les atribuyó la elaboración y difusión de los principios de técnica legislativa y la elaboración de una base de datos de los *avis* de la sección de legislación [603].

2. ASPECTOS GENERALES

2.1 **Regulación constitucional, legal y reglamentaria**

El Consejo de Estado fue consagrado, después de varios intentos infructuosos, en la Constitución de Bélgica en 1993, en su artículo 107 *quinquies* [604],

---

[602] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. pp. 32 ss.

[603] Quintin, M. 2019. Au fil du temps qui passe. *In:* Bouvier, P. (ed.) *Le Conseil d'État vu de l'intérieur (2002-2017).* Bruxelles: Larcier.p. 267. Y también en: Bouvier, P. 2016. Á propos du Conseil d'État. *Annales de droit de Louvain,* 76. pp. 235 y 236.

[604] El tenor original del artículo 107 *quinquies* era:

« *Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'Etat, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe.*

Le Conseil d'Etat statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis dans les cas déterminés par la loi.

Aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi »

ubicado en un capítulo a él dedicado –el VII, «*Du Conseil d'État et des juridictions administratives*»– dentro del título III, «*Des pouvoirs*», que regula los poderes del Estado belga [605].

Actualmente, tras la renumeración de los artículos de la Constitución, sigue estando consagrado en el Capítulo VII del Título III, pero en los artículos 160 y 161 –que reproducen el contenido del mencionado artículo 107 *quinquies*, que se distribuye como sigue: los dos primeros párrafos en el artículo 160 y el último en el 161–. En 2012, se ha añadido un tercer párrafo al artículo 160.

Así, el vigente artículo 160 establece:

> «*Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'Etat, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe.*
>
> *Le Conseil d'Etat statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis dans les cas déterminés par la loi.*
>
> *Une modification des règles sur l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui entrent en vigueur le même jour que cet alinéa, ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.* »

Por su parte, el artículo 161 establece:

> «*Aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi*»

En fin, también hace referencia al Consejo de Estado el segundo párrafo del actual artículo 144 de la Constitución, que establece:

> «*Toutefois, la loi peut, selon les modalités qu'elle détermine, habiliter le Conseil d'État ou les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions.* »

La Constitución remite a la ley y las normas reglamentarias la regulación concreta de la institución, que es una competencia que corresponde al Estado federal. Actualmente, dicha regulación está contenida en las *lois organiques sur le Conseil d'État, coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973* –que han sido modificadas en más de cuarenta ocasiones– y en el arrêté royal du 7 juillet 2020 *portant approbation du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État*. Además, existen numerosas disposiciones de rango legal y reglamenta-

[605] La constitucionalización del Consejo de Estado de Bélgica es objeto de especial atención en Delpérée, F. 1999. La Constitution et le Conseil d'État. *Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998).* Gent: Mys & Breesch. pp. 71 ss.

rio que regulan aspectos relacionados con el Consejo de Estado y, en especial, con sus funciones contencioso-administrativas [606].

2.2 **Naturaleza**

Antes de la creación del Consejo de Estado del Reino de Bélgica, la naturaleza que debía tener el Consejo de Estado fue objeto de debate por parte de la doctrina belga [607]. El sector mayoritario concebía esta institución como parte del poder ejecutivo o, al menos, adscrita a dicho poder –aunque fuera evidente que no dependía de él– [608] y consideraba que actuaba como un cuerpo jurisdiccional y consultivo en el marco de la administración, al lado de la administración propiamente dicha. En cambio, algunos autores sostuvieron que trascendía la clasificación tripartita de los poderes del estado y que gozaba de una naturaleza particular. Este es el criterio que ha terminado finalmente imponiéndose tras la consagración del Consejo de Estado en la Constitución, que, como se ha señalado, le ha dedicado un capítulo distinto a los dedicados a cada uno de los poderes del Estado y, con ello, le ha reconocido una posición constitucional *sui generis*, en la encrucijada de los tres poderes tradicionales del estado como consecuencia de las funciones que tiene atribuidas [609]. Así, actualmente el Consejo de Estado de Bélgica es una institución federal que tiene atribuidas funciones contenciosas y funciones consultivas que, debido a su posición *sui generis,* ejerce dichas funciones consultivas no solo a nivel federal, sino también a nivel de las entidades federadas, las regiones y las comunidades, y tanto a solicitud de los órganos ejecutivos como de los órganos legislativos.

2.3 **Independencia**

A pesar de los debates sobre la naturaleza de la institución y, en concreto, de su especial familiaridad con la Administración, la doctrina ha subrayado tradicio-

---

[606] En la página web del *Conseil d'État/Raad van State* hay un apartado en el que se detallan todas las normas relativas a la institución (Législation - L'institution - Conseil d'État).

[607] LEWALLE, P. 1999. L'organisation du Conseil d'État belge. Description sommaire. *La Revue administrative,* 52. P. 10.

[608] VAN DAMME, M. 2001. The Council of State: Institution on the Junction of the Three Traditional Power of State. *In:* Maklu (ed.) *The principle of Equality: a South African and Belgian Perspective.* Antwerpen-Apeldoorn. p.73. Y también BAETEMAN, G. 1999. Considérations finales. *Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998).* Gent: Mys & Breesch. P. 285.

[609] VAN DAMME, M. 2001. The Council of State: Institution on the Junction of the Three Traditional Power of State. *In:* Maklu (ed.) *The principle of Equality: a South African and Belgian Perspective.* Antwerpen-Apeldoorn.p.74. LEWALLE, P. 1999. L'organisation du Conseil d'État belge. Description sommaire. *La Revue administrative,* 52. P.10. Y, para un análisis más profundo, DE BRUYCKER, P. 1999. L'indépendance organique du Conseil d'État. *In:* Blero, B. (ed.) *Le Conseil d'État de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946-1996).* Bruylant. pp. 72 ss.

nalmente la independencia del Consejo de Estado de Bélgica respecto del poder ejecutivo como uno de sus rasgos definidores [610] gracias a diversos elementos: por un lado, por la posición *sui generis* que le ha reconocido la Constitución; porque la legislación del Consejo de Estado ha incorporado las garantías de composición y funcionamiento propias del poder judicial; porque el poder de regular el procedimiento ante el Consejo de Estado está repartido entre el poder ejecutivo y el poder legislativo; porque el Consejo de Estado está regulado, al igual que la *Cour Constitutionnelle*, en un conjunto de leyes federales que, en todo caso, deben ser aprobadas por las dos cámaras legislativas (bicameralismo perfecto); porque, orgánicamente, el Consejo de Estado está configurado como un *corps spécial d'État* y el personal que trabaja en él goza de un estatuto jurídico específico [611].

3. COMPOSICIÓN

3.1 **Introducción**

El Consejo de Estado de Bélgica se compone de cuatro *formations*: *Conseil d'État «stricto sensu»* o *Conseil*; *Auditorat*; *Bureau de coordination*; y *Greffe*.

3.2 **Conseil d'État stricto sensu o Conseil**

El *Conseil d'État «stricto sensu»* o *Conseil* está integrado por cincuenta y ocho miembros nombrados con carácter inamovible: el Primer Presidente (*Premier Président*), el Presidente (*Président*), catorce Presidentes de Sala (*Présidents de Chambre*) y cuarenta y dos consejeros de estado. El Primer Presidente y el Presidente son los *chefs de corps* del *Conseil d'État «stricto sensu»*.

3.2.1 Primer Presidente y Presidente

A) Nombramiento

Son nombrados por el Rey [612] entre los consejeros de estado que cumplan los siguientes requisitos: que tengan, al menos, once años de antigüedad como

[610] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 73, y De Bruycker, P. 1999. L'indépendance organique du Conseil d'État. *In:* Blero, B. (ed.) *Le Conseil d'État de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946-1996).* Bruylant.

[611] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. pp. 73 y 74.

[612] Es decir, por el Gobierno.

magistrados, de los cuales, al menos, cinco como consejeros de estado; que sean licenciados o tengan un master en derecho; y que, en el momento previsto para comenzar a ejercer efectivamente, tengan, al menos cinco años menos que la edad de jubilación [613].

Cuando el puesto queda vacante, se abre un período para que los candidatos interesados se postulen y presenten sus candidaturas, que deben incluir el *curriculum vitae* y un plan de gestión en el que se describa extensa y minuciosamente el proyecto que el candidato tiene para el *Conseil* [614]. La *Assemblée Générale du Conseil d'État* concede audiencia a los candidatos y, posteriormente, tras la evaluación de las candidaturas presentadas, elige por mayoría absoluta a la persona que considera más adecuada para ser nombrada y la propone al Rey –en caso de que ninguno de los candidatos haya obtenido mayoría absoluta, la Asamblea vota de nuevo entre los dos candidatos más votados en la primera votación para elegir a uno de ellos–. El Rey puede rechazar al candidato y solicitar a la Asamblea que presente otro candidato en un plazo de quince días. La Asamblea puede volver a presentar otra vez al mismo candidato y, si vuelve a ser rechazado, debe optar entre presentar un nuevo candidato o comenzar el proceso de nuevo [615].

Son nombrados para un mandato de cinco años, renovable una sola vez. La renovación del mandato corresponde a la *Assemblée Générale du Conseil d'État* a solicitud del interesado y sigue, *grosso modo,* el procedimiento que se ha descrito en el párrafo anterior [616].

B) Funciones

El Primer Presidente y el Presidente son, como ya ha sido señalado, los *chefs de corps* del *Conseil*. A nivel orgánico, son consejeros de estado, pero tienen atribuidas determinadas funciones especiales y no participan en las reuniones de las salas de la sección de legislación salvo por razones de necesidad del servicio [617].

---

[613] La edad de jubilación que, en este caso, se toma como referencia es la de 70 años.

[614] Los planes de gestión a los que he podido acceder tienen entre cincuenta y sesenta páginas y contienen un pormenorizado análisis de la situación del Consejo, tanto en la sección de lo contencioso-administrativo como en la sección de legislación, una precisa identificación de los objetivos estratégicos que se pretenden conseguir, la exposición de las medidas que se considera necesario adoptar para alcanzarlos y los indicadores que se tomarán como referencia para medir en qué medida se han alcanzado los objetivos.

[615] Este sistema supuso un retroceso en lo que se refiere a la independencia de la institución pues, entre 1971 y 2006, la legislación entonces vigente preveía que fuese el propio *Conseil d'État* el que eligiese en su seno tanto al Primer Presidente como al Presidente (Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 86)

[616] En la renovación no se exige que se cumpla el requisito que se exige cuando el candidato se postula para ser nombrado por primera vez de tener, al menos, cinco años menos que la edad de jubilación.

[617] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 88.

El Primer Presidente asume la representación exterior de la institución y toma juramento a los consejeros de estado y a los miembros del *Bureau de coordination*. Previo acuerdo con el Presidente, asume la presidencia o bien de la sección de legislación y del *Bureau de coordination*, o bien de la sección de lo contencioso-administrativo [618]. Asimismo, nombra al personal de administración y, de acuerdo con el *Presidente* y los *chefs de corps* del *Auditorat – Auditeur Général* y *Auditeur Général adjoint* –, distribuye los medios a disposición del Consejo de Estado de acuerdo con el plan de gestión previamente establecido. También le corresponde pronunciarse sobre las solicitudes de excepción de las normas de incompatibilidad presentadas por miembros del Consejo de Estado, del *Bureau de coordination* o del *Greffe*.

El Presidente asume la presidencia de la sección que no presida el Primer Presidente y, si es la de legislación, la del *Bureau de coordination*.

A quien preside la sección de legislación le corresponde la gestión de la sección, la distribución de las solicitudes de *avis* (dictamen) entre las distintas salas de acuerdo con el plan de gestión del Primer Presidente; la presidencia de la Asamblea General de la sección de legislación; la asignación a las «*chambres reunies*» del examen de aquellos asuntos que susciten cuestiones de competencia entre el Estado, las Comunidades y las Regiones; y, en fin, emitir un *avis* de conformidad sobre los nombramientos de *référendaires adjoints* al puesto de *référendaire* y de los *référendaires* al de *premier référendaire* del *Bureau de coordination*.

En 2006, se transformaron las funciones del Primer Presidente y del Presidente en mandatos de gestión, de manera que son responsables de la gestión llevada a cabo durante cada mandato y deben dar cuenta de ello anualmente.

3.2.2 Presidente de Sala

A) Nombramiento

Los Presidentes de Sala son nombrados por la *Assemblée Générale du Conseil d'État* entre los consejeros de estado que tengan al menos tres años de antigüedad como consejeros y que, en el momento previsto para comenzar a ejercer efectivamente sus funciones, tengan menos de 67 años. Son nombrados por un período de tres años, renovable si se supera la correspondiente evaluación [619]. Tras nueve años de ejercicio y habiendo superado las evaluaciones co-

[618] La presidencia de la sección de legislación siempre debe recaer en un *chef de corps* que acredite el dominio tanto de la lengua francesa como de la lengua neerlandesa.

[619] En la renovación no se exige el requisito de tener menos de 67 años.

rrespondientes, son nombrados de forma definitiva Presidentes de Sala por la *Assemblée Générale du Conseil d'État*.

Cuando el puesto queda vacante, el Primer Presidente comunica la existencia de dicha vacante a los consejeros de estado para que quienes lo deseen se postulen como candidatos. Para ello, deben presentar su currículo y una carta de motivación explicando las razones por las que se postulan y su proyecto para ese mandato.

B) Funciones

Dirigen los trabajos de la Sala, determinan en qué formato se reúne y convocan, presiden y levantan sus reuniones; controlan el cumplimiento de los plazos de emisión de los *avis*; y designan, en su caso, el miembro de la Sala encargado de redactar el *avis*; y firman los *avis*, una vez han sido aprobados.

3.2.3 Consejero de Estado

A) Nombramiento

Los consejeros de estado son nombrados por el Rey entre los candidatos que figuran en la terna que, en cada caso, le presenta la *Assemblée Générale du Conseil d'État*[620].

Los puestos vacantes de consejeros de estado se publican en el diario oficial –*Moniteur belge*– a instancia del Consejo de Estado, el plazo para la presentación de candidaturas –que es, al menos, de un mes– y los requisitos que se deben cumplir para postularse. Todas las candidaturas serán publicadas en el diario oficial y, en ningún caso, el nombramiento podrá producirse antes de que hayan transcurrido quince días desde la publicación[621].

La *Assemblée Générale du Conseil d'État* examina la admisibilidad de las candidaturas, evalúa los títulos y méritos alegados, concede audiencia a cada uno de los candidatos y elabora una terna de candidatos[622].

---

[620] Con el paso del tiempo el Consejo de Estado ha ido adquiriendo un mayor peso en el nombramiento de los consejeros de estado, en detrimento del Gobierno, cuya influencia, aunque no puede decirse que haya sido completamente eliminada, sí ha sido considerablemente reducida (De Bruycker, P. 1999. L'indépendance organique du Conseil d'État. *In:* Blero, B. (ed.) *Le Conseil d'État de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946-1996).* Bruylant. pp. 87 ss.)

[621] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 84.

[622] Hasta 2022, los candidatos se sometían a una audiencia ante la Asamblea General, al completo, y eran interrogados. Desde 2022, la audiencia se realiza ante una comisión de seis miembros (Primer Presiente, Presidente, dos Presientes de Sala, dos consejeros de estado), que elabora un informe para la Asamblea General.

El Consejo de Estado comunica de forma simultánea a la *Chambre des représentants*, al *Sénat* y al Ministro del Interior –o quien tenga atribuidas las competencias que le son propias– la terna elegida por la *Assemblée Générale*, junto con toda la información relativa a los candidatos que se han presentado, sus candidaturas y las evaluaciones de cada uno de ellos realizadas por el Consejo de Estado.

Si la terna presentada ha sido adoptada por unanimidad de la *Assemblée Générale du Conseil d'État*, el Rey puede nombrar al candidato propuesto en el primer lugar de la terna salvo que el Ministro del Interior rechace su nombramiento porque no reúna los requisitos para ser nombrado o porque considere que la proporción de miembros del Consejo de Estado nombrados entre quienes proceden del *Auditorat* es excesivo con respecto al total de miembros. Si el Ministro del Interior acepta el candidato propuesto por unanimidad, lo comunica alternativamente a la *Chambre des répresentants* o al *Sénat*, que, en cada caso, pueden –en un plazo de treinta días a contar desde que hubieran recibido la comunicación– aceptar al primer candidato propuesto o rechazarlo por los mismos motivos que el Ministro del Interior. En caso de que el candidato propuesto por unanimidad sea rechazado por el Ministro del Interior, la *Chambre des répresentants* o el Senado, la *Assemblée Générale du Conseil d'État* debe presentar una nueva terna.

Si la terna remitida no ha sido aprobada por unanimidad de la *Assemblée Générale du Conseil d'État*, o si ha tenido que presentar una segunda terna por haber sido rechazada la primera, la *Chambre des répresentants* o el *Sénat* pueden, alternativamente, en un plazo no superior a treinta días a contar desde la recepción de la comunicación, aceptar la terna o presentar una segunda terna motivada. En el primer caso, puede ser nombrado cualquiera de los candidatos que figuren en la terna, en el segundo, puede serlo cualquiera de los candidatos incluidos tanto en la terna de la *Assemblée Générale du Conseil d'État* como en la de la *Chambre des répresentants* o del *Sénat*.

Tanto en uno como en otro supuesto, tanto la *Chambre des répresentants* como el *Sénat* puede entrevistar a cualquiera de los candidatos y, si no se pronuncian sobre la terna en el plazo señalado, el nombramiento recaerá en el primer candidato de la terna – si fue votada por unanimidad– o en cualquiera de los tres –si fue por mayoría–. Los plazos se interrumpen en caso de disolución de las *Chambres législatives fédérales* o de vacaciones parlamentarias.

Los consejeros de estado son nombrados «*a vie*» –es decir, hasta que alcanzan la edad de jubilación, que en su caso está actualmente fijada en 70 años– y son inamovibles.

Los requisitos para ser nombrado consejero de estado son los siguientes: 1) haber cumplido 37 años; 2) ser doctor, licenciado o tener un máster en derecho; 3) acreditar una experiencia profesional efectiva en el ámbito jurídico de, al menos, diez años; y, además, 4) cumplir alguno de los siguientes requisitos:

- Haber aprobado la oposición de *auditeur adjoint* o *référendaire adjoint* del Consejo de Estado, la oposición de *référendaire* de la *Cour Constitutionnelle*, la oposición de *auditeur adjoint* de la *Cour des comptes* o el examen de aptitud profesional previsto en el artículo 259 bis del *Code judiciaire*;
- Ejercer una función administrativa de, al menos, rango 15 o equivalente en una administración pública o en un organismo público de Bélgica;
- Ser doctor en derecho o ser agregado de enseñanza superior en materia jurídica;
- Ejercer en Bélgica funciones de fiscal o juez, o ser miembro del *Conseil du Contentieux des Étrangers*.
- Ser titular de una plaza como profesor de una asignatura de derecho en una universidad de Bélgica.
- Haber ejercicio durante, al menos, veinte años como abogado como actividad profesional principal o haber desempeñado una profesión que requiriese un buen conocimiento jurídico durante, al menos, veinte años –de los cuales quince lo fuese como abogado–.

Además, la mitad, al menos, de los consejeros de estado de cada ámbito lingüístico deben ser nombrados entre los miembros del *Auditorat* y del *Bureau de coordination* [623]. La otra mitad, como máximo, debe proceder de orígenes profesionales diversos [624].

En fin, aunque no está expresamente previsto en el ordenamiento jurídico, en el nombramiento de todos los consejeros de estado el Gobierno y las *Chambres Législatives* velan con especial cuidado por que la composición del *Conseil* refleje el equilibrio de fuerzas políticas presente en las *Chambres législatives fédérales* [625].

---

[623] Los candidatos procedentes del *Auditorat* son nombrados siguiendo el mismo procedimiento que el resto de candidatos.

[624] La finalidad de este «turno exterior» es permitir que se pueda acceder a la condición de consejero de estado sin necesidad de ganar una oposición («*concours*»), integrar distintas perspectivas y formaciones y evitar que el Consejo de Estado se repliegue sobre sí mismo (SALMON, J., JAUMOTTE, J. & THIBAUT, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 84).

[625] La búsqueda del reflejo de la representación políticas en las *Chambres législatives fédérales* ha sido objeto de importantes críticas por el daño que ello supone para la imagen de independencia y la inde-

B) Funciones

Los consejeros de estado que integran la sección de legislación participan en las reuniones de las salas; debaten los asuntos sobre la base de los *rapports* elaborados por los miembros del *Auditorat*; aprueban, de forma colegiada, los *avis* y, en el caso de que la sala discrepe del *rapport*, redactan el *avis*–total o parcialmente, según los casos– [626].

3.3 **Una figura sui generis: los assesseurs**

Se prevé la posibilidad de asociar un máximo de diez *assesseurs* a los doce miembros del *Conseil* que integran la sección de legislación del Consejo de Estado. Los *assesseurs* constituyen una figura *sui generis* cuya finalidad es doble: por un lado, incorporar al Consejo de Estado conocimientos especializados sobre determinadas materias de especial relevancia y, por otro, aumentar la capacidad de trabajo de la institución para evitar retrasos en el despacho de los asuntos.

A) Nombramiento

Son nombrados por el Rey para un período de cinco años, renovable una sola vez, entre una terna de candidatos presentada por la *Assemblée Générale du Conseil d'État*, después de haber evaluado la admisibilidad, los títulos y méritos de las candidaturas presentadas. Para ser nombrado *assesseur* es necesario reunir las mismas condiciones que para ser nombrado consejero de estado.

Los primeros *assesseurs* fueron eminentes hombres políticos (Comte H. Pierlot, E. Van Dievoet, J. Vauthier, el Baron L. Frederiq y R. Stenuit), quienes, por su autoridad, estaban llamados a defender los *avis* fuera de la institución [627]. Con el paso del tiempo, los *assesseurs* son nombrados, fundamentalmente, entre profesores de universidad y abogados especializados en aquellos ámbitos en los que los consejeros no son especialistas y que, al mismo tiempo que ejercen sus funciones en la sección de legislación, desempeñan otra profesión o ejercen

---

pendencia misma que se predica de la institución. Y ello porque, frecuentemente, lo anterior se traduce en que circulan públicamente listas de candidatos en función de su afinidad o apariencia de afinidad a un determinado partido político. *Ibid.* P. 85. Sobre la evolución de la politización de los nombramientos y las críticas al respecto, *vid*. De Bruycker, P. 1999. L'indépendance organique du Conseil d'État. *In:* Blero, B. (ed.) *Le Conseil d'État de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946-1996).* Bruylant. Pp. 66 y 86 ss.

[626] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 87.

[627] Baeteman, G. 1999. Considérations finales. *Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998).* Gent: Mys & Breesch. P. 295.

otras funciones públicas. Gracias a ellos, la sección de legislación puede contar con personas especializadas en ámbitos jurídicos especialmente complejos [628].

B) Funciones

Son miembros de pleno derecho de la sección de legislación y tienen, al igual que los consejeros, derecho a voto. Desempeñan las mismas funciones que los consejeros y, además, es frecuente que se les encomiende la redacción de la parte de los *avis* relativos a su ámbito jurídico de especialidad.

C) Incompatibilidades

No pueden ni asumir la defensa ni asesorar a quienes interpongan recursos de anulación o de casación ante la sección *du contentieux administratif* del Consejo de Estado.

3.4 **Auditorat**

3.4.1 Introducción

El *Auditorat* fue concebido inicialmente como un servicio de apoyo al *Conseil*. Sin embargo, durante los primeros años de funcionamiento de la institución, gracias al valor de su trabajo y de su contribución a la consolidación del Consejo de Estado [629], el *Auditorat* se desvinculó progresivamente del *Conseil* y adquirió, primero, el estatuto de *amicus curiae* y, posteriormente, el de órgano de instrucción de los asuntos estructuralmente independiente del órgano juzgador o asesor que es el *Conseil* [630]. Sus miembros alcanzaron, asimismo, el estatuto de magistrado, del que inicialmente carecían, y el *Auditorat* se convirtió en lo que es actualmente: un *corps* independiente y estructurado de magistrados, paralelo al *Conseil* [631] [632].

---

[628] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 140.

[629] Baeteman, G. 1999. Considérations finales. *Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998).* Gent: Mys & Breesch. pp. 304 y 305.

[630] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant.p.89. En este sentido, señalan, a título de ejemplo, el paralelismo de las carreras entre, por un lado, los *premiers auditeurs* y los consejeros de estado y, de otro, de los *premiers auditeurs chefs de section* y los Presidentes de Sala; o el hecho de que los *auditeurs* presten juramento ante el *Auditeur Général*.

[631] Baeteman, G. 1999. Considérations finales. *Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998).* Gent: Mys & Breesch. P. 286.

[632] La historia del *Auditorat*, desde su concepción hasta la evolución posterior hasta 1998, está recogida en Roelandt, M. 1999. Cinquante ans d'Auditorat. *Conseil d'État. Liber Memorialis (1948-1998).* Mys & Breesch. pp.189 ss. Y también en Bouvier, P. 2009. L'auditeur au Conseil d'Etat à travers les âges.

La carrera en el *Auditorat* está formada por cinco categorías: *Auditeur Général-Auditeur Général adjoint; premier auditeur chef de section; premier auditeur*; *auditeur;* o *auditeur adjoint*.

El *Auditorat* se compone de un *Auditeur Général*, un *Auditeur Général adjoint*, catorce *premiers auditeurs chefs de section* y noventa y seis *premiers auditeurs*, *auditeurs* o *auditeurs adjoints*. La sección de legislación cuenta, al menos, con veinticuatro miembros del *Auditorat*, 12 francófonos –que están integrados en dos salas (II y IV), dirigidas cada una por un *premier auditeur chef de section*– y 12 neerlandófonos –que están integrados en tres *kamers* (I, III, XVI), que están dirigidas por un *premier auditeur chef de section*–. Temporalmente y por un plazo de como máximo cinco años, pueden ser nombrados hasta doce miembros adicionales para reducir el retraso en el despacho de los asuntos.

El *Auditorat* está distribuido en trece secciones especializadas según la lengua y su ámbito de competencias. Actualmente, las secciones francófonas I (7 miembros) y VII (9 miembros) y la sección neerlandófona I (18 miembros) del *Auditorat* se encargan de la instrucción de los asuntos de la sección de legislación.

3.4.2 Auditeur général *y auditeur général* adjoint

A) Nombramiento

Son nombrados por el Rey, cada uno para un ámbito lingüístico –francófono y neerlandófono–, entre los *premiers auditeurs chefs de section* y los *premiers auditeurs*.

En ambos casos, cuando el puesto está vacante, los candidatos interesados deben postularse y presentar sus candidaturas, que deben incluir el *curriculum vitae* y un plan de gestión en el que se describa extensa y minuciosamente el proyecto que el candidato tiene para el *Auditorat*[633].

En cada caso, la *Assemblée de corps* del *Auditorat*[634] concede audiencia a los candidatos y, posteriormente, tras la evaluación de las candidaturas pre-

Bruylant. En fin, una interesante recopilación de discursos, artículos y testimonios sobre el *Auditorat* se contiene en Bouvier, P. 2019. *Le Conseil d'État vu de l'intérieur (2002-2017),* Bruxelles, Larcier.

[633] Los planes de gestión a los que he podido acceder tienen entre cincuenta y sesenta páginas y contienen un pormenorizado análisis de la situación del *Auditorat,* tanto en la Sección Contenciosa como en la Sección de Legislación, una precisa identificación de los objetivos que se pretenden conseguir, la exposición de las medidas que se considera necesario adoptar para conseguirlos y los indicadores que se tomarán como referencia para medir en qué medida se han alcanzado los objetivos.

[634] Está compuesta por todos los miembros del *Auditorat*, a excepción de los *auditeurs adjoints.* El Primer Presidente y el Presidente asisten a la reunión con voz, pero sin voto.

sentadas, elige a la persona que considera más adecuada para ser nombrada y la propone al Rey. El Rey puede rechazar al candidato y solicitar a la Asamblea que presente otro candidato, para lo cual tiene un plazo de quince días. La Asamblea puede volver a presentar otra vez al mismo candidato y, si vuelve a ser rechazado, debe optar entre presentar un nuevo candidato o comenzar el proceso de nuevo.

Son nombrados para un mandato de cinco años, renovable una sola vez por parte de la *Assemblée de corps* del *Auditorat* a solicitud del interesado.

B) Funciones

Hasta 2006, el *Auditeur Général adjoint* era el adjunto del *Auditeur Général,* y solo desempeñaba las funciones que aquel le delegaba. A partir de 2006, ambos son al mismo nivel *chefs de corps* del *Auditorat*, aunque se le reconoce al *Auditeur Général* cierta precedencia *–primus inter pares–* que se ve reflejada en el hecho de que el *Auditeur Général adjoint* presta juramento entre las manos de aquel [635].

Sus funciones son, entre otras y cada uno en su ámbito lingüístico, las siguientes: el reparto de los asuntos entre los miembros del *Auditorat* y la dirección del trabajo de estos en colaboración con los *premiers auditeurs chefs de section;* son consultados en relación con el reglamento de orden interior; y participan en las reuniones de la *Assemblée Générale* cuando se trate el estado de los asuntos sometidos a consulta. También les corresponde la evaluación periódica de los *auditeurs adjoints, auditeurs, premiers auditeurs* o *premiers auditeurs chefs de section* y la decisión de los ascensos en la carrera dentro del *Auditorat*.

En general, tienen encomendadas las mismas funciones, cada uno respecto del ámbito lingüístico correspondiente [636]. Como diferencias, puede señalarse que el *Auditeur Général* tiene encomendadas la representación exterior del *Auditorat*, la fijación de los criterios de evaluación de sus miembros, la remisión de un asunto a *chambre réunie* de la sección de legislación; o el *avis* previo al nombramiento del administrador.

En 2006, se transformaron las funciones del *Auditeur Général* y del *Auditeur Général adjoint* en mandatos de gestión, de manera que son responsables de la gestión llevada a cabo durante cada mandato y deben dar cuenta de ello anualmente.

---

[635] Lefever, M. 2016. Réflexions sur l'auditoriat du conseil d'État. *Annales de droit de Louvain,* 76. P. 227.

[636] Ahora bien, lo deseable es que los *chefs des corps* del *Auditorat* se concierten en la toma de decisiones y colaboren en todo aquello que sea necesario con el objetivo de evitar que se extienda la idea de que existe un «*Auditorat francophone*» y un «*Auditorat neerlandophone*», que funcionan de forma distinta. Ciertamente, existen dos secciones, una francófona y otra neerlandófona, pero de un único *Auditorat. Ibid*. P. 228.

3.4.3 Premiers auditeurs chef de section

A) Nombramiento

Son nombrados por el Rey entre los *premiers auditeurs adjoints*, previo *avis* favorable del *Auditeur Général* o del *Auditeur Général adjoint* según el ámbito lingüístico correspondiente entre aquellos que se hayan postulado. Son nombrados, previa postulación, para un mandato de tres años, renovable cada tres años previa evaluación y, después de nueve años, pueden adquirir la condición con carácter definitivo.

B) Funciones

Dirigen las distintas secciones del *Auditorat,* colaboran con el *Auditeur Général o* con el *Auditeur Général adjoint* en la gestión del *Auditorat,* y ejercen las mismas funciones, en sentido amplio, que el resto de *auditeurs*.

3.4.4 Premiers auditeurs, auditeurs y auditeurs adjoints

A) Nombramiento

Los *premiers auditeurs* son nombrados por el Rey entre quienes cuenten con, al menos, once años de experiencia como *auditeur, référendaire, auditeur adjoint o référendaire adjoint*, previo *avis* favorable del *Auditeur Général* o del *Auditeur Général adjoint*, según el ámbito lingüístico al que pertenezca, siempre y cuando su última evaluación no sea «insuficiente».

Los *auditeurs* son nombrados por el Rey entre los *auditeurs adjoints* que cuenten con, al menos, dos años de experiencia, previo *avis* favorable del *Auditeur Général* o del *Auditeur Général adjoint*, según el ámbito lingüístico al que pertenezca. Si el *avis* no es favorable, es la *Assemblée Générale* la que emite el *avis* en el tercer año de antigüedad y, si tampoco fuera favorable, puede volver a emitirlo cada dos años. Una vez que la *Assemblée Générale* ha emitido tres *avis* desfavorables, no se podrá acceder a la categoría de *auditeur.*

Los *auditeurs adjoints* son nombrados por el Rey por el orden en que hayan quedado clasificados en la oposición [637] convocada al efecto por la

[637] En francés, *concours.* Desde el momento de su creación, los *auditeurs adjoints* han sido seleccionados por oposición, por un lado, por la influencia francesa y, por otro, para garantizar una selección de alta calidad (Roelandt, M. 1999. Cinquante ans d'Auditorat. *Conseil d'État. Liber Memorialis (1948-1998).* Mys & Breesch.p.193). Se trata de una oposición especialmente selectiva y prestigiosa, que asegura una selección de primer nivel y garantiza la independencia de los miembros del *Auditorat,* pues en el nombra-

Asamblea General del Consejo de Estado, que es la única forma de acceder al *Auditorat* [638].

Para concurrir a la oposición es necesario reunir los siguientes requisitos: 1) tener 27 años cumplidos; 2) ser doctor, licenciado o tener un máster en derecho; 3) acreditar una experiencia mínima de tres años en el ámbito jurídico.

El Consejo de Estado elige al tribunal –que está integrado por dos miembros del *Conseil* y dos miembros del *Auditorat* [639]– y determina el contenido de la oposición, que es eminentemente práctica y que se divide en dos partes: una parte escrita y una parte oral.

La parte escrita consta de tres pruebas que son valoradas sobre un máximo de 100 puntos. El primer examen consiste en redactar, durante un máximo de cuatro horas, un *rapport* sobre un recurso de anulación sobre la base de un expediente puesto a disposición de los candidatos (40 puntos); el segundo examen consiste en el análisis de un proyecto normativo, especialmente sobre su admisibilidad por la sección de legislación y su contenido (sobre derecho internacional; derecho europeo y de la Convención Europea de Derecho del Hombre, de la Constitución; derecho de la competencia, etc.), y, de forma accesoria, sobre la técnica normativa y la forma del proyecto normativo (40 puntos); el tercer examen consiste en realizar un comentario de un recurso, especialmente en lo relativo a la competencia del Consejo de Estado y su fundamento jurídico –se espera que el candidato comente los elementos del recurso, los relacione con la jurisprudencia existente en la materia y explique su criterio en relación con el fondo del recurso– (20 puntos). La duración conjunta del segundo y del tercer examen es de cuatro horas.

La parte oral consta de pruebas orales que son valoradas sobre un máximo de 50 puntos. El primer examen versa sobre el *rapport,* el análisis y el comentario entregados en los exámenes escritos. El segundo examen consiste en la exposición durante diez minutos de un tema a elección del candidato entre los incluidos en la lista de temas fijada por el tribunal –lista que se entrega a quienes hayan aprobado los exámenes escritos– y, además, el tribunal puede

---

miento no existe ningún tipo de influencia política (Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. Pp. 90 y 91).) Lambotte insiste en que «*le concours a permis à des gens instruits et travailleurs d'y accéder, sans que n'interviennent ni la classe, ni la caste, ni la coterie*», citado en De Bruycker, P. 1999. L'indépendance organique du Conseil d'État. *In:* Blero, B. (ed.) *Le Conseil d'État de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946-1996).* Bruylant. P. 84.

[638] « *Le concours est le mode de recrutement le plus démocratique qui soit; il est la récompense du travail préparatoire et le couronnement de l'intelligence. Il a permis et permettra à des gens de très haut niveau, mais dépourvus d'appuis familiaux ou politiques, de donner le meilleur d'eux-mêmes. Je ne cache pas que j'ai, pour eux, la plus vive et la plus justifié des considérations* » (Lambotte, C. 1987. *Tout savoir sur le Conseil d'Etat,* Bruxelles, Kluwer. P. 14.) Citado por Bouvier, P. 2009. L'auditeur au Conseil d'Etat à travers les âges. Bruylant. pp. 67 y 68.

[639] Lefever, M. 2016. Réflexions sur l'auditoriat du conseil d'État. *Annales de droit de Louvain,* 76. P. 226.

formular preguntas sobre el tema y sobre derecho constitucional y administrativo, derecho europeo y la Convención Europea de Derechos del Hombre. El tercero consiste en un *avis* oral sobre una solicitud urgente de medidas cautelares para cuya preparación el candidato dispondrá de treinta minutos y también podrá ser preguntado al finalizar su exposición.

Para aprobar, los candidatos deben obtener, al menos, el 50 % de los puntos tanto de la prueba escrita como de la prueba oral y, en conjunto, al menos el 60 % (es decir, 90 de 150). Los aprobados son clasificados según la puntuación obtenida y serán asignados a las plazas vacantes en el plazo de los tres años siguientes a la publicación de la clasificación.

B) Funciones

Los *auditeurs* –en sentido amplio– que se integran en la sección de legislación instruyen los asuntos, que consiste en la redacción de un *rapport* (informe) sobre el proyecto normativo sometido a consulta que será la base del *avis* adoptado en la reunión de la formación correspondiente de la sección de legislación, a cuyas reuniones asisten con voz, pero sin voto. El *rapport* contiene el criterio del miembro del *Auditorat* al que se le ha asignado la instrucción del asunto y no vincula al *Conseil*, que es quien aprueba el *avis* y, en consecuencia, decide su contenido definitivo [640]. La independencia con que ejercen su función los miembros del *Auditorat* es absoluta, no están sujetos a ninguna jerarquía ni con respecto a los consejeros ni con respecto a sus superiores jerárquicos en el *Auditorat* [641] –el *rapport* recoge el criterio del ponente, no del *Auditorat*– y únicamente está limitada por las reglas del decoro [642]. Poseen, como decía el Primer Presidente Paul Tapie, «*de la liberté de plume et de parole*» [643].

---

[640] La posición y las características del *rapport* del *auditeur* –aunque referida a la sección du *contentieux*– están resumidas en el *arrêt Rys, núm. 22.183,* de 6 de abril de 1982: « *l'un des caractéristiques toutes particulières de la procédure devant le Conseil d'État réside dans le fait que le rapporteur de la chambre appelée à statuer ne commence pas directement à étudier lui-même l'affaire mais que, à titre de garantie spéciale, celle-ci est d'abord examinée entièrement et en toute indépendance, par un auditeur désigné à cet effet, qui consigne le résultat de son examen dans un rapport. En réalité, ce rapport se présente habituellement comme la solution mûrement étudiée et sérieusement motivée des différents problèmes de fait et de droit que l'affaire soulève, et apparaît ainsi comme une proposition de décision amplement motivée.* » (citado por Roelandt, M. 1999. Cinquante ans d'Auditorat. *Conseil d'État. Liber Memorialis (1948-1998).* Mys & Breesch.)

[641] Baeteman, G. 1999. Considérations finales. *Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998).* Gent: Mys & Breesch. Pp. 304 y 305 y Lefever, M. 2016. Réflexions sur l'auditoriat du conseil d'État. *Annales de droit de Louvain,* 76. P. 220.

[642] Se ha dicho que los *auditeurs* desempeñan un papel análogo al de los abogados generales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. p .94.

[643] Lefever, M. 2016. Réflexions sur l'auditoriat du conseil d'État. *Annales de droit de Louvain,* 76. p.220. También resulta interesante para conocer las características que debe poseer un *auditeur* leer Lefe-

Los *auditeurs* también son responsables de supervisar el trabajo de los documentalistas [644], de mantener el contacto con los representantes de las autoridades consultantes y de actualizar recopilaciones de jurisprudencia y de *avis*.

Los *auditeurs adjoints* ejercen sus funciones bajo la supervisión de un *premier auditeur chef de section* o de un *premier auditeur* que este haya designado, que, en su caso, firma los *rapports* con el *auditeur adjoint*.

En el ejercicio de todas sus funciones, los *auditeurs* son asistidos por la secretaría del *Auditorat.*

A propuesta del *Auditeur Général*, el Rey nombra a un miembro del *Auditoriat* encargado de la coordinación del tratamiento de la documentación del *Conseil d'État* por un período de tres años, renovable.

3.5 **Bureau de coordination** [645]

A) Composición

Está formado por cuatro *référendaires*. Dos son *premiers référendaires chefs de section* y dos de las siguientes categorías: *premiers référendaires, référendaires* o *référendaires adjoints.* Dos de ellos son neerlandófonos y dos son francófonos y, al menos, uno de los cuatro tiene que acreditar el dominio tanto del francés como del neerlandés.

Los *premiers référendaires chefs de section* son nombrados por el Rey previo *avis* favorable del Primer Presidente –o del Presidente, en caso de que presida la sección de legislación–, entre los *référendaires* para un mandato de tres años, renovable previa evaluación. Después de nueve años como *premier référendaire chef de section*, se adquiere de forma definitiva la condición de *premier référendaire chef de section.*

VER, M. 2019. Les qualités dont un auditeur au Conseil d'État doit disposer. *Le Conseil d'État vu de l'intérieur (2002-2017).* Bruxelles: Larcier.

644 Los documentalistas ostentan, con carácter general, una titulación universitaria en ciencias documentales y de gestión de la información y, gracias a ello, aseguran el adecuado desarrollo de las bases de datos del Consejo de Estado y de los flujos de información. En general, les corresponde desarrollar y gestionar las bases de datos; analizar los proyectos normativos remitidos a la sección de legislación para dictamen; analizar diariamente lo publicado en el boletín oficial de Bélgica (*Moniteur belge*); velar por la calidad de los datos almacenados; dar información sobre el estado de la legislación; gestionar los archivos del consejo de estado; formar al personal del Consejo de Estado en la utilización de las bases de datos del *bureau de coordination*.

645 La explicación del *Bureau de coordination*, tanto de sus funciones como del personal con que cuenta, está recogida en QUINTIN, R. 1999. Le Bureau de coordination. In: Breesch, M. (ed.) *Conseil d'État. Liber Memorialis (1948-1998)*. SALMON, J., JAUMOTTE, J. & THIBAUT, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. Pp. 96 y ss. Y también en un documento interno escrito por Philippe Brouwers y Michel Paul al que he tenido acceso y que me ha permitido actualizar la información contenida en el artículo citado.

Los *référendaires* que tengan once años de antigüedad como *auditeur, référendaire, auditeur adjoint* o *référendaire adjoint* pueden ser nombrados por el Rey *premiers référendaires* previo *avis* favorable del Primer Presidente –o del Presidente, en caso de que presida la sección de legislación–, siempre y cuando su última evaluación no sea «insuficiente».

Los *référendaires adjoints* con dos años de antigüedad pueden ser nombrados *référendaires* por el Rey previo *avis* favorable del Primer Presidente –o del Presidente, en caso de que presida la sección de legislación–. En caso de *avis* desfavorable, se aplican las mismas reglas que a los *auditeurs.*

Los *référendaires adjoints* acceden únicamente tras ganar una oposición idéntica a la de los *auditeurs adjoints.* Los candidatos deben reunir los mismos requisitos que los exigidos a los candidatos al puesto de *auditeurs adjoints.* Cuando hay puestos vacantes de *auditeur adjoint* y/o de *référendaire adjoint* se organiza una única oposición y los candidatos seleccionados eligen por orden de clasificación el puesto que prefieren. Son nombrados por el Rey.

Los *référendaires* tienen la condición de magistrados y la posibilidad de, cumpliendo determinados requisitos, integrarse en el *Auditorat* como *auditeurs*.

B) Funciones

El *Bureau* es un servicio de apoyo jurídico de alto nivel [646] cuyas funciones son las siguientes:

Por un lado, mantener actualizada la legislación con las modificaciones que se vayan introduciendo y realizar análisis de todos los aspectos relevantes relacionados con ella –actos de ejecución dictados, recursos jurisdiccionales o recursos o cuestiones ante la *Cour Constitutionnelle* y estado en que se encuentran*,* referencia a las directivas que se transponen o a los reglamentos europeos a los que el acto en cuestión sirve de aplicación, referencia a los documentos parlamentarios relacionados con la norma en cuestión, *avis* del Consejo de Estado, etc.– y poner todo ello a disposición del Consejo de Estado y del público en general, de forma gratuita.

Por otro, elaborar proyectos de coordinación –que consiste en integrar en un texto único las disposiciones relativas al mismo ámbito material que están dispersas en distintas normas–, codificación y simplificación [647] de la legislación. En estos casos, el *Bureau* somete el proyecto elaborado a la sección de legislación que, una vez emitido su *avis,* lo remite a la autoridad consultante. En la práctica, no obstante, lo más frecuente es que el proyecto lo redacte la autoridad

[646] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 81.

[647] Esta facultad existe desde 1996, pero nunca ha sido utilizada.

consultante y que cuando se solicita el *avis* del Consejo de Estado sea el *Bureau* el que colabore en el estudio y análisis del proyecto sometido a consulta.

En fin, elaborar los principios de técnica normativa [648] y difundirlos [649].

Estas funciones se ejercen bajo la dirección del Primer Presidente –o del Presidente, en caso de que presida la sección de legislación–. En el ejercicio de estas funciones, está asistido por los documentalistas y por la secretaría del *Bureau.*

Desde 2003, los miembros del *Bureau* no prestan apoyo directo a los miembros del *Auditorat*. Desde entonces, las notas de documentación necesarias para el estudio de los proyectos normativos sometidos a consulta de la sección de legislación son elaboradas por documentalistas a disposición de los *auditeurs* de esta sección. Sin embargo, los documentalistas, a diferencia de lo que sucedía hasta 2003 con los miembros del *Bureau de Coordination,* no participan en la reunión de la sala.

3.6 **Greffe** [650]

A) Composición

Está compuesto por un *greffier en chef* y treinta y dos *greffiers* y, aunque está prevista la existencia de un único *greffe*, en la práctica, está dividido en dos: *greffe* de la sección de législation y el *greffe* de la sección *du contentieux administratif.*

Está dirigido por el *greffier en chef*, bajo la dirección y control del Primer Presidente, o del Presidente. Para ser designado *greffier en chef* es necesario tener 30 años, haber ganado algunas de las oposiciones enumeradas en la ley y tener una experiencia de, al menos, tres años. La designación es para un mandato de tres años, renovable previa evaluación. Transcurridos nueve años como *greffier en chef*, puede ser nombrado con carácter definitivo.

El rey nombra a los *greffiers* según el orden de clasificación de una oposición convocada al efecto. El tribunal lo componen dos miembros del *Conseil,* un miembro del *Auditorat,* le *greffier en chef* o quien este designe, y una persona ajena a la institución. Para concurrir a la oposición es necesario reunir los siguientes requisitos: tener 25 años cumplidos y ser licenciado o tener master en derecho.

---

[648] Esta función le fue encomendada al *Auditorat* en 2003, pero fue devuelta al *Bureau* en 2014.

[649] Por ejemplo, con la publicación de las respuestas a las preguntas que sobre técnica normativa recibe en la dirección de correo electrónico (techniquelegislative@conseildetat.be) puesta a disposición de quienes son responsables de la redacción de los proyectos normativos.

[650] Langbeen, D. 1999b. Le greffe, sa structure, ses missions et son évolution. Conseil d'État. Liber Memorialis (1948-1998). Mys & Breesch.

B) Funciones

Le corresponde garantizar el buen funcionamiento de la Sección de legislación –en particular, la tramitación de los asuntos en la sección: desde el registro de los asuntos hasta la expedición de los *avis* (que son firmados por el Presidente de la Sala y por el *greffier* que haya asistido a la reunión)– y apoyar a los miembros del *Conseil* y del *Auditorat* en el ejercicio de sus funciones. Son los encargados de transcribir las sugerencias y observaciones derivadas del debate en la sala que deben introducirse en el *avis.*

3.7 **Otras cuestiones de interés**

3.7.1 Relaciones entre el *Conseil* y el *Auditorat*

El *Conseil* y el *Auditorat* son dos *formations* diferentes del *Conseil d'État* cuyas relaciones están presididas por el principio de independencia de cada una de ellas. El legislador belga se ha apartado del sistema original del *Conseil d'État* de Francia, en virtud del cual los *auditeurs* alcanzaban por el mero transcurso del tiempo la categoría de consejero de estado, y ha optado por configurar dos *corps* separados con desarrollos de carrera separados, pero equivalentes [651], y establecer un claro paralelismo entre las carreras en el *Auditorat* y en el *Conseil* [652].

Dicha configuración en dos *corps* separados ha impedido que existan las relaciones de jerarquía entre los consejeros y los miembros del *Auditorat* que habrían existido de haber estado integrados en un mismo *corps.* Gracias a ello se ha garantizado una posición de total independencia a los miembros del *Auditorat,* tanto respecto de los miembros del *Conseil* como del *Auditorat* [653]. En cambio, dicha configuración hace que, aunque la participación de los miembros del *Auditorat* es esencial para el buen funcionamiento de las secciones del Consejo de Estado –pues en el caso de la sección de legislación, el *rapport* que elaboran es la base del *avis* que emitirá la sección–, los miembros del *Auditorat* no son miembros, en sentido estricto, ni de la sección de legislación ni de la *Assemblée Générale du Conseil d'État*. Ahora bien, no debe olvidarse que la mitad, al menos, de los miembros del *Conseil* son nombrados entre miembros del *Auditorat.* Por lo demás, los miembros del *Conseil* tienen un «poder

[651] Roelandt, M. *Ibid*. Cinquante ans d'Auditorat. P. 208.

[652] Por ejemplo, en el plano económico, se traduce en la equivalencia retributiva entre los *premiers auditeurs* y los consejeros de estado, y en adelante.

[653] Roelandt, M. 1999. Cinquante ans d'Auditorat. Conseil d'État. Liber Memorialis (1948-1998). Mys & Breesch. P. 208.

de decisión» a la hora de aprobar los *avis* que es colegiado, razón por la cual determinados miembros del *Auditorat*, estando en equivalentes condiciones de carrera, opten por no postularse para ser nombrado consejero y mantener la total independencia de la que gozan en el *Auditorat*. Tanto los consejeros como los miembros del *Auditorat* tienen la condición de magistrados [654].

La relación entre el *Auditorat* y el *Conseil* se puede resumir, perfectamente, en el lema «*coopérer en indépendence*»/«*samenwerken in onafhankelijkheid*» [655], que refleja el principio que –se considera– favorece el mejor funcionamiento de la institución [656].

3.7.2 Ejercicio de funciones fuera del Consejo de Estado [657]

Resulta relativamente frecuente que los miembros del *Conseil* y del *Auditorat* desarrollen parcialmente su carrera fuera del Consejo de Estado al servicio de otras administraciones nacionales o internacionales. Se considera que esto es beneficioso tanto para las administraciones de destino –que se benefician de sus conocimientos– como para el Consejo de Estado –evita que la institución se repliegue sobre sí misma y le permite extender su influencia y prestigio –, así como para quienes disfrutan de estos períodos fuera de la institución, pues les permite tener un conocimiento de primera mano del funcionamiento de la administración y de la forma en que son elaborados los proyectos normativos que posteriormente son remitidos en consulta al Consejo de Estado.

3.7.3 Sobre la evolución de los nombramientos al *Conseil*

Aunque –como se expondrá más adelante– el Consejo de Estado no se pronuncia sobre la oportunidad, es evidente que el Consejo de Estado está directamente asociado a la vida política del Estado belga y que los *avis* pueden tener repercusiones en el plano político. Fue precisamente esto lo que justificó inicialmente el «reparto político» de los nombramientos en el Consejo de

---

654 Lefever, M. 2016. Réflexions sur l'auditoriat du conseil d'État. *Annales de droit de Louvain,* 76. P. 219.

655 Roelandt, M. 1999. Cinquante ans d'Auditorat. *Conseil d'État. Liber Memorialis (1948-1998).* Mys & Breesch. P. 209.

656 El *rapport d'activité 2019-2020* destaca, por un lado, que los planes de gestión del *Auditeur Général* y del *Auditeur Général Adjoint* subrayan la importancia del entendimiento cordial y de la fluida cooperación dentro del *Auditorat* y entre el *Conseil* y el *Auditorat*, respetando la autonomía de cada uno, y, por otro, que el buen desempeño de las funciones del Consejo de Estado depende de ello y que es deber de los *chefs des corps* garantizarlo y mostrar el camino a seguir.

657 Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. Le Conseil d'État de Belgique, Bruxelles, Bruylant. Pp. 119 y ss.

Estado [658], reparto político que fue puesto en tela de juicio durante años y que, en 1996, en un contexto de despolitización de instituciones, fue sustituido por un nuevo sistema diseñado para garantizar los conocimientos técnicos objetivamente acreditados por parte tanto de los consejeros como de los miembros del *Auditorat.* Así, tras la reforma, el proceso de nombramiento se hizo más transparente exigiendo que la presentación de los candidatos sea motivada, que los candidatos concurran a una audiencia, que la lista de candidatos sea publicada, etc. [659] Aunque el hecho de tener proximidad con algún partido político no debe ser motivo para excluir el nombramiento, el elemento determinante a la hora de nombrar los consejeros de estado es la competencia técnica pues –se considera– que si se carece de esto último se produce un perjuicio no solo para la institución, sino para sus compañeros del *Conseil* y para quienes son los destinatarios de su función, mediata o inmediatamente. En todo caso, se considera que la afinidad política no puede devenir en servilismo ni, mucho menos, en recibir instrucciones de organizaciones políticas [660].

4. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Consejo de Estado se organiza en torno a la Asamblea General del Consejo de Estado (*Assemblée Générale du Conseil d'État*) y dos secciones: la Sección de legislación (*section de législation*) –que desempeña funciones consultivas– y la Sección de lo contencioso-administrativo (*section du contentieux administratif*) [661] –que tiene encomendadas funciones jurisdiccionales [662]–. Por razones del ámbito de estudio del presente trabajo, a continuación, se tratan únicamente los aspectos relativos a sección de legislación.

4.1 **Sección de legislación**

4.1.1 Introducción

La sección de legislación se compone de doce miembros del *Conseil stricto sensu* –cuatro son presidentes de Sala y ocho consejeros de estado– y,

[658] Baeteman, G. 1999. Considérations finales. *Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998).* Gent: Mys & Breesch. P. 287.
[659] *Ibid*. P. 288.
[660] *Ibid*. P. 289.
[661] Antes llamada *section d'administration.*
[662] En 2006 se suprimieron determinadas funciones consultivas y ejecutivas que hasta ese momento tenía atribuidas la *section du contentieux-administratif*.

como máximo, diez *assesseurs*. Cuatro de ellos deben haber acreditado el dominio de la lengua francesa, cuatro el de la lengua neerlandesa y los otros cuatro de ambas [663].

La sección puede reunirse de tres formas distintas: en «*Chambres*»/Salas –que es la forma más habitual, con diferencia–; en «*Chambres réunies»/*Salas reunidas*;* y en Asamblea General de la sección de legislación. Todas las deliberaciones son secretas.

4.1.2 Salas

A) Distribución

La sección de legislación se organiza en torno a cuatro salas: dos de lengua francesa (salas II y IV) y dos de lengua neerlandesa (salas I y III) [664]. No obstante, con carácter temporal y por razones del servicio, se pueden crear una o varias salas complementarias [665].

B) Composición

Cada sala está integrada por tres miembros del *Conseil* y dos asesores –todos con voz y voto–. El Primer Presidente, de acuerdo con el Presidente, puede acordar que miembros de la Sección de lo contencioso-administrativo formen parte de la sección de legislación para suplir a algunos de sus miembros que esté imposibilitado.

Las salas francófonas están integradas por dos miembros francófonos y uno bilingüe y las salas neerlandófonas por dos miembros neerlandófonos y uno bilingüe. Cada sala delibera en la lengua que le es propia. En caso de que la solicitud de consulta esté redactada en alemán, conocerá una sala francófona o neerlandófona, según la materia del asunto, y de acuerdo a un criterio previamente establecido. La presencia de los asesores no es obligatoria en las reuniones de las salas. La regla general es que a cada reunión asisten dos asesores, pero el presidente de la Sala puede decidir, en función de la naturaleza del asunto, si convoca a dos, a uno o a ninguno [666]. Ahora bien, para ser convoca-

---

[663] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 137. Obviamente, nada impide que haya más de cuatro miembros bilingües.

[664] En septiembre 2023 se ha introducido en las *lois coordonnées du Conseil d'État* la posibilidad de que, en lugar de cuatro salas, la sección se organice en seis.

[665] En noviembre de 2023 se creó una sala neerlandófona complementaria, la XVI.

[666] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 144.

dos tienen que haber acreditado el dominio de la lengua de la sala a cuya reunión hayan sido convocados.

Cada sala está presidida por un presidente de sala y, en su ausencia, por el consejero más antiguo entre los presentes. En caso de que sea necesario, el Primer Presidente –o el Presidente, en caso de que sea este quien haya asumido la presidencia de la sección de legislación– puede asistir a la reunión de una sala, en cuyo caso la preside.

C) Competencias

Las salas despachan todos los asuntos sometidos a consulta del Consejo de Estado, excepto aquellos que correspondan a las Salas reunidas o a la Asamblea General de la sección de legislación.

El Primer Presidente –o el Presidente, en caso de que sea este quien haya asumido la presidencia de la sección de legislación– distribuye los asuntos entre las salas de acuerdo con el criterio establecido en su plan de gestión [667].

D) Funcionamiento

Las salas se pueden reunir en formación ordinaria –tres consejeros y dos asesores– o en formación restringida –solo los tres consejeros–. En general, se reúne en formación restringida solamente para tratar asuntos de menor importancia o cuando la autoridad consultante solicita que se emita el *avis* con carácter urgente. Aunque lo normal es que a la reunión de la sala en formación ordinaria sean convocados los dos asesores, el Presidente de la Sala puede decidir, atendiendo al asunto que sea examinado, convocar a uno solo de ellos. A las reuniones asisten, además y en todo caso, un miembro del *Auditorat* –que tiene voz, pero no voto– y un *greffier*. En general, las reuniones de las salas francófonas tienen lugar los lunes y los miércoles y las de las neerlandófonas los martes y los jueves.

Desde el momento en que se le atribuye el conocimiento del asunto, la sala puede, según los casos, solicitar información tanto al funcionario delegado o el representante del Ministro, o a la persona que haya sido designada por el presidente de la asamblea parlamentaria concernida [668]. Adicionalmente, puede consultar a cualesquiera personas por razón de su conocimiento de la materia en cuestión.

---

[667] La obligación de que el Primer Presidente establezca el criterio en virtud del cual distribuirá los asuntos entre las salas fue establecido en 2006, con el objetivo de establecer un sistema de rotación con un intervalo razonable para adaptarse a la evolución de la cualificación de los miembros de la sala y evitar que una misma sala siempre se pronuncie sobre las mismas cuestiones (*ibid*. P. 144).

[668] Sin embargo, este contacto suele ser poco frecuente, siendo lo habitual que dicho contacto se mantenga con el *auditeur* designado para instruir el asunto durante la redacción del *rapport*.

Dos o tres días antes de la reunión de la sala, el *rapport* elaborado por el *auditeur* es remitido a quienes integran la sala, para que puedan estudiarlo [669].

La sala examina los asuntos incluidos en el orden del día. El examen de cada asunto comienza con una exposición del *auditeur* sobre el *rapport* que ha elaborado [670]. A continuación, el Presidente de la Sala y los consejeros que la integran y, en su caso, los asesores, debaten observación por observación [671] y, al final, aprueban el *avis*, por unanimidad –la mayoría de las veces– o por mayoría. Durante la reunión el *greffier* toma nota de las observaciones aprobadas por los consejeros y, en su caso, de las modificaciones que se introducen en las observaciones contenidas en el *rapport* elaborado por el *auditeur* y las va incorporando al *avis* y, una vez introducidas, son revisadas por los miembros de la sala. El debate de cada sala es, con carácter general, expeditivo y se concentra en aquellas observaciones del *rapport* que suscitan discrepancias entre sus miembros. El debate es fluido, está exento de formalidades, se desarrolla por lo general en un clima de colaboración y sobre la base del diálogo. El tamaño de la reunión es especialmente adecuado para fomentar las aportaciones de los asistentes.

Para el período de las vacaciones de verano –de 16 de julio al 15 de septiembre–, el Primer Presidente, de acuerdo con el Presidente, constituye dos salas *ad hoc*, una francófona y otra neerlandófona, para el despacho de los asuntos que necesariamente deban ser despachados durante ese período.

4.1.3 Salas reunidas [672]

A) Composición

Están compuestas por los miembros de dos salas –una francófona y otra neerlandófona– y, por lo tanto, están integradas por seis consejeros y cuatro *assesseurs* y a sus reuniones asisten dos *greffiers.* En general, la presidencia de las Salas reunidas la asume el presidente de sala de mayor antigüedad.

---

[669] Los *rapports* son leídos únicamente por quienes asisten a la reunión de la sala que los aprueba. En general, no los leen ni el resto de consejeros de estado ni de *auditeurs.*

[670] Los *auditeurs* son avisados cuando sus asuntos van a ser despachados y es entonces cuando entran en la Sala.

[671] Los párrafos del *rapport* están enumerados con objeto de facilitar el debate de su contenido y sus páginas están enumeradas con el siguiente formato: 1/X, 2/X, 3/X, etc.

[672] Las Salas reunidas fueron previstas por primera vez en 1979 con el objetivo de evitar que el examen de asuntos que ponen de manifiesto controversias en torno al reparto de competencias correspondiese únicamente a una sala –y, por tanto, a un solo grupo lingüístico– y, con ello, las divergencias que hasta entonces había habido entre las salas neerlandófonas y las salas francófonas. (Andersen, R. & Van Damme, M. 1999. La Section de Législation du Conseil d'État. In: Conseil D'État (ed.) *Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998).* Gent: Mys & Breesch. P. 105)

En principio, el Primer Presidente –o el Presidente, en caso de que sea él quien presida la sección de legislación– determina cada año la sala francófona y la sala neerlandófona que se integrarán en las Salas reunidas. Sin embargo, en la práctica, se integran las dos salas cuyas competencias estén más relacionadas con el asunto en cuestión.

B) Competencias

Las Salas reunidas se reúnen en los siguientes supuestos: 1) cuando lo solicita expresamente la autoridad consultante; o, más frecuentemente, 2) cuando en el asunto se pone de manifiesto una controversia sobre el reparto de competencias entre el Estado, las Regiones [673] y las Comunidades [674] –el Primer Presidente o Presidente, según quien presida la sección de legislación, debe en estos casos atribuir el examen del asunto a las Salas reunidas –; 3) cuando lo decide el Primer Presidente o Presidente; 4) cuando el *Auditeur Général* sostiene que el asunto suscita problemas competenciales entre las distintas entidades territoriales; y 5) en el marco del procedimiento de conflicto de intereses.

Ahora bien, no se someten a las Salas reunidas aquellos asuntos en los que la controversia sobre el reparto competencial haya sido objeto de pronunciamiento por parte de la *Cour Constitutionnelle* o de las Salas reunidas –siempre y cuando la sala a la que le hubiese correspondido el despacho del asunto siga el criterio sentado previamente por las Salas reunidas– [675].

C) Funcionamiento

La instrucción de los asuntos sometidos a las Salas reunidas se encomienda, por separado, a dos *auditeurs*, uno francófono y otro neerlandófono, que presentan cada uno un *rapport* y que participan, con voz, pero sin voto, en la reunión de las Salas reunidas. La elaboración y adopción del *avis* es similar a la descrita en relación con las salas.

Debido a que los asuntos sometidos a las Salas reunidas suelen ser especialmente complejos está previsto que, en caso de que la consulta solicite que el *avis* se emita con carácter urgente, el plazo sea de ocho días, en lugar de tres. El *quorum* mínimo para la constitución de las Salas reunidas es de seis miembros del *Conseil*.

---

673 Región Valona, Región Flamenca y Región de Bruselas.

674 Comunidad flamenca, Comunidad francesa y Comunidad germanófona.

675 Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 151.

4.1.4 Asamblea General de la Sección de legislación

A) Composición

Está compuesta por todos los miembros y asesores de la Sección de legislación, todos ellos con derecho a voz y voto. Está presidida por el Primer Presidente y, en su defecto, por el Presidente –en ambos casos, aunque quien presida no sea miembro de la Sección de legislación, con derecho a voto– y, en defecto de ambos, por el más antiguo de los presidentes de sala y, si no los hubiere, por el más antiguo de los consejeros de estado presentes.

B) Competencias

La Asamblea General de la Sección de legislación se reúne en dos supuestos: cuando así lo pide la autoridad consultante en la solicitud de *avis* remitida al Consejo de Estado; o cuando lo acuerde el Primer Presidente o Presidente que tenga la responsabilidad de la sección de legislación a la vista de la importancia o complejidad del asunto sometido a consulta [676].

En ninguno de los dos casos es necesario que la elevación a la Asamblea General vaya acompañada de una motivación, pues se trata de una cuestión de oportunidad que debe apreciar quien puede elevar el asunto [677].

C) Funcionamiento

Durante años las reuniones de la Asamblea General fueron escasas. Sin embargo, en los últimos tiempos, a iniciativa del Primer Presidente o del Presidente, se ha convocado con mayor frecuencia en relación con asuntos complejos o de especial relevancia, por ejemplo: anteproyectos de ley relacionados con el derecho europeo; la reforma de instituciones políticas; la distribución de competencias entre el Estado, las Regiones y las Comunidades; o asuntos de especial relevancia ética o social. El *quorum* mínimo para la constitución de la Asamblea es de ocho miembros del *Conseil*.

La instrucción de los asuntos sometidos al conocimiento de la Asamblea General de la Sección de legislación corresponde, en todo caso, a dos miembros del *Auditorat* –uno de la parte neerlandófona, otro de la parte francófona–, que elaboran cada uno de ellos un *rapport,* que constituye la base sobre la que se elabora el *avis* que adopta la Asamblea General. Los mencionados *auditeurs* asisten a la reunión con voz, pero sin voto.

---

[676] *Ibid*. pp. 147 y 148.
[677] Lambotte, C. 1982. *Le Conseil d'Etat,* Bruxelles-Heule-Namur, UGA. pp. 120-121.

4.2 **Asamblea General del Consejo de Estado**

A) Composición

La Asamblea General del Consejo de Estado –que no debe confundirse ni con la Asamblea General de la Sección de legislación ni con la Asamblea General de la sección de lo contencioso administrativo– está compuesta por todos los miembros del «*Conseil d'État "stricto sensu"*». Además, a sus reuniones asisten el *Auditeur Général* y el *Auditeur Général adjoint* con voz, pero sin voto; y, cuando se tratan asuntos que conciernen a la Sección de legislación, los asesores de dicha sección, con voz y con voto.

B) Competencias

Sus competencias son, fundamentalmente, las siguientes:

1) Adoptar el reglamento interno del Consejo de Estado [678].

2) Presentar los candidatos a Primer Presidente, Presidente, *Auditeur Général* y *Auditeur Général adjoint,* pronunciarse sobre las solicitudes de renovación de mandato del Primer Presidente y del Presidente, y nombrar los presidentes de sala.

3) Participar en el procedimiento de nombramiento de los consejeros de estado, los *greffiers* y los asesores en los términos que se han expuesto más arriba y determinar las líneas fundamentales de la oposición para acceder a la categoría de *audit*eur *y référendaire adjoint* y designar a parte de los miembros del tribunal de la oposición.

4) Emitir un *avis* sobre los criterios de evaluación de los miembros del *Conseil,* del *Auditorat* y del *Bureau de coordination.*

5) Ostentar diversas atribuciones en relación con el personal administrativo y con los procedimientos disciplinarios en los que se solicite el *avis* del Consejo de Estado. Por ejemplo, propone al Rey la prórroga de la edad de jubilación de los *greffiers* y del personal administrativo más allá de los 65 años cuando las exigencias del servicio lo aconsejan.

5. FUNCIONES

5.1 **Introducción**

El Consejo de Estado de Bélgica tiene atribuidas funciones consultivas –que las ejerce la Sección de legislación– y funciones jurisdiccionales –que las

[678] El reglamento interno actualmente vigente fue aprobado por decreto del Regente de 15 de abril de 1949, que se entiende modificado implícitamente como consecuencia de las modificaciones introducidas en la ley de 23 de diciembre de 1946 y en las *lois coordonnées du Conseil d'État.*

ejerce la Sección de lo contencioso administrativo –. Por razón del ámbito del presente estudio, a continuación se hará referencia a las funciones consultivas y, además, a aquellas funciones que sin ser estrictamente consultivas también desempeña la Sección de legislación –en el apartado titulado «otras funciones»–.

5.2 **Función consultiva**

El Consejo de Estado ejerce su función consultiva a raíz de la presentación de dos tipos de consultas: las consultas sobre proyectos normativos y las consultas sobre conflictos de interés.

5.2.1 Consultas sobre proyectos normativos

5.2.1.1 *Competencia de atribución*

La competencia de la Sección de legislación sobre proyectos normativos es una competencia de atribución, de manera que no pueden ser sometidos a consulta aquellos proyectos normativos cuya consulta no esté expresamente prevista por el ordenamiento jurídico. Por esta razón, no pueden ser sometidos a consulta ni los proyectos de reforma de la constitución ni los proyectos de reglamentos parlamentarios.

5.2.1.2 *Ámbito y carácter de la consulta*[679]

A) Proyectos normativos con rango de ley

a) Anteproyectos de ley *(avant-projet de loi*[680]*)*, de *décret* (*avant-projet de décret*[681]) o de o*rdonnance* (a*vant-projet d'ordonnance*[682]*)*[683]

---

[679] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. Pp. 157 y ss.

[680] Proyecto de texto normativo de rango legal presentado por un Ministro del Gobierno Federal a la aprobación del Consejo de Ministros que, en caso de ser aprobado por el Gobierno Federal, es remitido al Consejo de Estado y, posteriormente, a la *Chambre des répresentants*.

[681] Proyecto de texto normativo de rango legal presentado por un Ministro de una Región, Comunidad o de la *Commission communautaire française* al resto de miembros del Gobierno al que pertenece que, en caso de que sea aprobado por dicho Gobierno, es remitido al Consejo de Estado y, posteriormente, a la Asamblea correspondiente.

[682] Proyecto de texto normativo de rango legal presentado por un Ministro de la Región de Bruselas-Capital a la aprobación del Gobierno al que pertenece, o de un Ministro de la *Commission communautaire commune al collège réuni* (equivalente al Gobierno) a dicha *Commission* y que, en caso de que sea aprobado por el Gobierno, es remitido al Consejo de Estado y, posteriormente, a la Asamblea correspondiente.

[683] Es decir, en general, todos son proyectos de textos normativos de iniciativa gubernamental y rango legal. La diferencia entre unos y otros es el órgano ejecutivo que ejerce la iniciativa legislativa en cada caso.

En general, la consulta de estos anteproyectos tiene carácter preceptivo, incluso cuando contienen la aprobación de un tratado internacional o el consentimiento en relación con un acuerdo de cooperación; así como cuando la consulta tiene carácter urgente [684]. En Bélgica, se diferencia entre dos tipos de urgencias: «*urgence spécialement motivée*» y urgencia. En el primer caso, la solicitud debe incluir la motivación de la urgencia [685] y el alcance del *avis* es limitado: solo se pronuncia sobre si el anteproyecto suscita problemas competenciales, por un lado, entre el Estado, la Comunidad o la Región, y, por otro, entre la *Chambre des répresentants* y el Senado en relación con el carácter monocameral, bicameral perfecto –obligatorio que pase por las dos cámaras– o bicameral opcional –si el Senado puede reclamar que el anteproyecto también pase por él– del anteproyecto. En el caso de simple urgencia el *avis* también puede pronunciarse sobre el fundamento jurídico, la competencia de la autoridad consultante para elaborar el anteproyecto y el cumplimiento de los requisitos formales previos. [686] La omisión de la consulta preceptiva no permite a la *Cour Constitutionnelle* anular la disposición con rango de ley que, en su caso, haya sido publicada, pero puede dar lugar a una sanción política si el Presidente de la Asamblea legislativa correspondiente solicita el *avis* de la Sección de legislación.

Como excepción, la consulta es facultativa cuando los anteproyectos de ley*,* de *décret* o de *ordonnance* versan sobre «*budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée*», pues se considera que son actos administrativos que solo formalmente son normas con rango de ley. Ahora bien, si dichos anteproyectos contuvieran disposiciones con verdadero contenido normativo la consulta sería preceptiva [687]. Además, también se considera que es facultativa la consulta –pues, aunque ninguna disposición lo prevea expresamente, se entiende implícitamente excluida por ser solo formalmente normas con rango de ley– en, entre otros, los siguientes supuestos: los actos de naturalización aprobados por la *Chambre des répresentants* y que no constituyen una ley en el sentido sustantivo del término, sino una mera decisión soberana del poder legislativo; o los anteproyectos de ley

[684] Hasta 1980, la invocación de la urgencia eximía de someter el anteproyecto al Consejo de Estado.

[685] A partir de 1980, la invocación de la urgencia en la solicitud del *avis* es mucho menos frecuente: por un lado, porque requiere una especial motivación y, por otro, porque, independientemente de la urgencia, debe consultarse al Consejo de Estado.

[686] No obstante, en la práctica, lo habitual es que cuando se solicita el *avis* con urgencia también se solicite que se emita en cinco días laborables, lo cual limita el alcance del *avis* a los aspectos a los que este se refiere en los casos de urgencia especialmente motivada.

[687] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 166.

que aprueben un acuerdo entre el poder legislativo competente, un municipio y un particular, ya que se considera que se trata de actos de «*haute tutelle*».

En todos estos supuestos, la solicitud del *avis* corresponde, según el ámbito correspondiente, a los ministros o miembros del Gobierno federal, de los Gobiernos regionales, de los Gobiernos de las Comunidades, del *collège* de la *Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale*, o del *collège réuni* de la *Commission communautaire commune*.

b) Proyectos de ley, de *décre*t o de *ordonnance* [688] –y las enmiendas a dichos proyectos–.

En general, la consulta de estos proyectos es facultativa. Corresponde al Presidente del *Sénat*; de la *Chambre des représentants*; de un Parlement de *Communauté* o de *Région*; de la *Assemblée* de la *Commission communautaire française*; o de la *Assemblée réunie* de la *Commission communautaire commune*; una vez que han sido registrados en la asamblea que presidan.

Como excepción, la consulta es preceptiva cuando al Presidente de la *Chambre des répresentants* o del *Sénat* se lo solicitan por escrito, al menos, doce miembros de la *Commission parlementaire de concertation* [689] en relación con un conflicto de competencias que haya sido consultado a la mencionada comisión. En este caso, el *avis* solo debe pronunciarse sobre si el proyecto en cuestión debe seguir el procedimiento monocameral, bicameral perfecto o bicameral facultativo. Aunque no está expresamente previsto, se considera que también es preceptiva la consulta cuando, tratándose de una proposición de ley que se ha convertido en proyecto de ley como consecuencia de la adopción por parte de una de las asambleas legislativas federales, lo solicite al Presidente de la asamblea que intervenga en segundo lugar un tercio de los miembros de dicha asamblea o la mayoría de los miembros de un grupo lingüístico en los términos previstos en el reglamento de la cámara correspondiente [690].

---

[688] En Bélgica, la expresión proyecto de ley, de *décret* o de *ordonnance* se refiere a: 1) proposiciones de ley, de *décret* o de *ordonnance* que han sido adoptadas por una de las Cámaras; 2) los proyectos de ley, de *décret* o de *ordonnance* que el Rey puede presentar ante las Cámaras; y 3) los proyectos de ley, de *décret* o de *ordonnance* una vez han sido registrados en una asamblea parlamentaria.

[689] Esta comisión –integrada por once miembros de la *Chambre des répresentants* y once del *Sénat*, incluidos sus presidentes respectivos– está encargada de pronunciarse sobre los conflictos de competencia que se suscitan entre la *Chambres des répresentants* y Senado. Desde 1993, el ordenamiento jurídico belga prevé tres procedimientos legislativos: monocameral, bicameral y bicameral opcional. La Comisión decide el procedimiento a seguir en caso de conflicto y, para ello, solicita previamente con carácter preceptivo el *avis* del Consejo de Estado.

[690] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 169.

c) Proposiciones de ley, de *décre*t o de *ordonnance* [691] –y las enmiendas a dichas proposiciones–

En general, la consulta es facultativa y están previstas dos hipótesis.

Por un lado, el Presidente del *Sénat;* de la *Chambre des représentants*; de un Parlamento de *Communauté* o de *Région*; de la *Assemblée* de la *Commission communautaire française;* o de la *Assemblée réunie* de la *Commission communautaire commune;* en relación con el conjunto de la proposición registrada ante la asamblea que preside.

Por otro, los miembros de los Gobiernos de las Comunidades o Regiones, del *Collège* de la *Commission communautaire française*, o del *Collège réuni* de la *Commission communautaire commune*, en relación con aquellos aspectos de la proposición que le conciernan.

En estos casos, la Sección de legislación examina de oficio si el procedimiento legislativo a seguir es monocameral, bicameral opcional o bicameral obligatorio.

Como excepción, hay tres supuestos en los que la consulta es preceptiva:

Por un lado, el Presidente del *Sénat;* de la *Chambre des représentants*; de un Parlamento de *Communauté* o de *Région*; de la *Assemblée* de la *Commission communautaire française;* o de la *Assemblée réunie* de la *Commission communautaire commune;* debe solicitar el *avis* cuando, al menos, un tercio de los miembros de la asamblea correspondiente lo solicita.

Por otro, el Presidente del *Sénat;* de la *Chambre des représentants*; del Parlamento de la *Région de Bruxelles-Capitale* o de la *Assemblée réunie de la Commission communautaire commune* debe solicitar el *avis* cuando la mayoría de los miembros de un grupo lingüístico de la asamblea correspondiente lo solicita.

Por último, el Presidente de la *Chambre des représentants* o del Senado tiene que solicitar el *avis* cuando lo solicitan, al menos, doce miembros de la *Commission parlementaire de concertation* en relación con un conflicto de competencias que haya sido consultado a la mencionada comisión a propósito del procedimiento legislativo a seguir.

En los dos primeros casos, cuando se trata de una proposición de ley, el *avis* debe pronunciarse sobre si se trata de una ley monocameral, bicameral obligatoria o bicameral facultativa. En el último caso, el *avis* solo se pronuncia sobre este aspecto.

[691] Son proyectos de textos normativos con rango de ley presentados a iniciativa de los parlamentarios.

B) Proyectos normativos de rango reglamentario

a) Proyectos de *arrêtés «réglementaires»* [692]

Con carácter general, es preceptiva la consulta de los proyectos de *arrêtés «réglementaires»* elaborados por miembros del Gobierno federal; de los Gobiernos de las Comunidades o de las Regiones; del *Collège réuni* de la *Commission communautaire commune*; del *Collège* de la *Commission communautaire française*. En cambio, no pueden ser sometidos a consulta aquellos proyectos de *arrêtés «réglementaires»* elaborados por autoridades distintas a las que acaban de mencionarse.

Como excepción, la consulta es facultativa en los siguientes supuestos:

– Los proyectos de *arrêtés* del Gobierno de la Región de Bruselas-capital relativos a las competencias de la aglomeración de Bruselas.

– Los proyectos de *arrêtés* del *Collège réuni* de la *Commission communautaire commune* relativos a las competencias de la *Commission communautaire française* y de la *Commission communautaire flamande*.

– Los proyectos de *arrêtés* relativos a «*budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée*».

– Los proyectos de *arrêtés «réglementaires»* en los que se invoca «*urgence spécialmente motivée*».

b) Proyectos de *arrêtés royaux rendant obligatoires des conventions collectives de travai*l

El Ministro de Trabajo puede, con carácter facultativo, someter al Consejo de Estado los proyectos de *arrêtés royaux rendant obligatoires des conventions collectives de travail* [693].

c) Otras consultas relacionadas con proyectos normativos

El Primer Ministro, los presidentes de las asambleas legislativas, los presidentes de los gobiernos de las Comunidades y de las Regiones, el presidente del *Collège de la Commission communautaire française* y el presidente del *Collège réuni de la Commission communautaire commune* pueden solicitar al

[692] La delimitación de esta categoría es extraordinariamente compleja y es fruto de una larga evolución histórica que excede, en mucho, el objeto del presente trabajo. Como resumen, puede señalarse que incluye a aquellas normas de rango reglamentario caracterizadas por su «*normativité*» y «*generalité*», estando excluidas las que sean de mera ejecución (Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique*, Bruxelles, Bruylant. P. 214)

[693] Hasta la actualidad, solo se ha solicitado una sola vez el *avis* sobre esta materia.

Bureau de coordination del Consejo de Estado la elaboración de proyectos de coordinación, codificación o simplificación de la legislación.

El Primer Ministro, los presidentes de las asambleas legislativas, los presidentes de los gobiernos de las Comunidades y de las Regiones, el presidente del *Collège de la Commission communautaire française* y el presidente del *Collège réuni de la Commission communautaire commune* pueden solicitar a la Sección de legislación la redacción de un determinado proyecto normativo, tanto de rango legal como de rango reglamentario [694].

5.2.1.3 *Avis*

A) Solicitud

Las solicitudes de *avis* son secretas –el Consejo de Estado no informa sobre las solicitudes que recibe–, deben estar firmadas por la autoridad consultante e ir dirigidas al Primer Presidente. Deben identificar a una persona de contacto en la autoridad consultante –un funcionario delegado, un representante del ministro o la persona delegada por el presidente de la cámara correspondiente–, que es una persona especialmente competente para proporcionar las aclaraciones que, en su caso, sean solicitadas por el miembro del *Auditorat* encargado de la redacción del *rapport* o la Sala que deba emitir el *avis.*

B) Expediente

Las solicitudes deben ir acompañadas del correspondiente expediente, que debe incluir el proyecto normativo sometido a consulta y todos los documentos elaborados para la redacción de dicho proyecto que faciliten el estudio de la Sección de legislación (tabla de correspondencias en caso de que el proyecto lleve a cabo la transposición de una directiva europea; versión consolidada de los proyectos modificativos de normas ya vigentes, etc.) [695].

C) Registro

Después de un primer control sumario (corrección de las firmas, complitud del expediente, etc.) el asunto es registrado y asignado a una de las salas de

[694] Es una posibilidad que rara vez es utilizada y, cuando lo ha sido, los proyectos normativos regulaban aspectos relacionados con el Consejo de Estado.

[695] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 276. El contenido concreto del expediente, según los casos, está especificado en el vademécum elaborado por el Consejo de Estado sobre procedimiento para la emisión de *avis* en la Sección de legislación.

acuerdo con el plan de gestión. En caso de que en la solicitud conste el plazo en que debe emitirse el *avis*, el *greffier en chef* comunica –inmediatamente después del registro del asunto– las fechas de inicio y fin del mencionado plazo. A continuación, el asunto es enviado al *Auditorat* para su instrucción.

D) El *rappor*t

La instrucción de los asuntos corresponde a un miembro del *Auditorat*. Excepcionalmente, a la vista de la carga de trabajo de la Sala y de la sección del *Auditorat* concernida, el Presidente de Sala correspondiente puede nombrar un *rapporteur* entre los integrantes de la Sala –consejeros o *assesseurs*– para que, de forma conjunta con un *auditeur,* instruyan el asunto [696]. Asimismo, a la vista de la carga de trabajo de los *auditeurs* afectados a la Sección de legislación y de acuerdo con los miembros de la Sala, la Sala puede adoptar una decisión de «*laissez-passer*», en cuyo caso el Consejo de Estado no se pronuncia sobre el asunto por considerar que no suscita problemas jurídicos de relevancia [697].

El *auditeur* que realiza la instrucción del asunto redacta un *rapport* en el que se analiza el procedimiento seguido en la elaboración del proyecto normativo sometido a consulta y los problemas jurídicos que suscita [698]. El *rapport* refleja las conclusiones del *auditeur*, al menos, sobre los siguientes aspectos [699]: admisibilidad de la solicitud de *avis* –por ejemplo, sobre la motivación de la urgencia con que se solicita el *avis* en los supuestos en los que se solicita con un plazo de cinco días, o sobre si se ha celebrado la deliberación del Consejo de Ministros en aquellos supuestos en los que el ordenamiento jurídico lo exige –; cumplimiento de los requisitos formales previos –por ejemplo, informes previos previstos por el ordenamiento jurídico o consultas previas o notificaciones a diferentes organismos–; competencia de la autoridad que ha elaborado el proyecto normativo –aspecto de especial trascendencia en Bélgica, debido a la complejidad del reparto territorial y funcional de competencias (por un lado, de competencias federales, comunitarias, regionales y transferidas: y, por otro, entre el ejecutivo y el legislativo)–; y fundamento jurídico del mismo –examina la conformidad del proyecto normativo con las normas superiores del ordenamiento jurídico (fundamentalmente, comprueba que existe una habilitación

[696] *Ibid*. pp. 282 y 283.

[697] Thibaut, E. 2023. Le Conseil d'État de Belgique dans ses fonctions consultatives et législatives. *Parliaments, Estates and Representation,* 43. Pp.32 y 34. En 2018-2019, se adoptó dicha decisión en 531 de las 2313 solicitudes de *avis* recibidas. En 2019-2020, 32 de 1451.

[698] Andersen, R. & Van Damme, M. 1999. La Section de Législation du Conseil d'État. *In:* Conseil D'état (ed.) *Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998).* Gent: Mys & Breesch. Pp. 101 y 102.

[699] Thibaut, E. 2023. Le Conseil d'État de Belgique dans ses fonctions consultatives et législatives. *Parliaments, Estates and Representation,* 43. Pp. 31 ss.

normativa suficiente para adoptar el proyecto normativo en cuestión y que es compatible con la Constitución, el derecho europeo y el derecho internacional)–. Adicionalmente, cuando el plazo lo permite, también se examinan la sistemática y la coherencia interna del proyecto, su encaje en el ordenamiento jurídico vigente y el respeto de los principios de técnica normativa y se incluyen sugerencias de modificación del proyecto normativo sometido a consulta.

Los *auditeurs* cuentan con el apoyo jurídico de «*attachés administratifs juristes*» y de documentalistas, así como apoyo administrativo por parte de la secretaría del «*auditorat*». Uno de los documentalistas afectados a la Sección de legislación, bajo la dirección del *auditeur* designado para la instrucción del asunto, elabora una *note* de documentación, que incluye toda la normativa en vigor que es útil examinar a la hora de estudiar el asunto y también observaciones de técnica normativa. Además, es frecuente que se incluyan los *avis* emitidos anteriormente en relación con asuntos relacionados –especialmente importante para garantizar la consistencia y la continuidad del criterio del Consejo de Estado– y lo publicado por la doctrina sobre el asunto.

Durante la elaboración del *rapport,* el *auditeur* puede contactar con la persona de contacto que figura en la solicitud de *avis* o convocarla a una reunión en el Consejo de Estado para solicitar todas aquellas aclaraciones o informaciones que precise [700].

El *rapport* –y la *note*– es depositado con la máxima antelación posible [701] para que los miembros de la Sala puedan estudiar el asunto y preparar la reunión correspondiente, pues constituye la base sobre la que se desarrollan los debates de la Sala [702]. Los miembros de la Sala pueden adelantar al resto de miembros sus observaciones o sugerencias al *avis* antes de la celebración de la reunión.

E) Elaboración del *avi*s

Durante la reunión de la Sala o de las Salas reunidas*,* el *auditeur* expone su *rapport* y, en su caso, añade sus conclusiones en relación con cuestiones

[700] Esta previsión, que venía ya aplicándose en la práctica, fue consagrada definitivamente por el ordenamiento jurídico belga en 1996, a propuesta de la propia Sección de Legislación. Esta Sección ha señalado, además, que es necesario que la persona designada haya estado vinculada a la elaboración del proyecto normativo, tenga los conocimientos necesarios para poder realizar las aclaraciones y que estén disponibles para ser consultadas (Andersen, R. & Van Damme, M. 1999. La Section de Législation du Conseil d'État. *In:* Conseil D'état (ed.) *Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998).* Gent: Mys & Breesch. P. 102)

[701] En general, con dos o tres días de antelación. En casos de especial urgencia, puede suceder –aunque no es habitual– que el *auditeur* no tenga tiempo de depositar el *rapport* con antelación, en cuyo caso, da cuenta oralmente de su contenido durante la reunión de la Sala (Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 282).

[702] En el *rapport* aparece el nombre del *auditeur* que lo ha elaborado.

que no son abordadas por el *rapport,* pero que le han sido comunicadas por los miembros de la Sala, a raíz del estudio del proyecto normativo y de la lectura de su *rapport.*

El debate se desarrolla de manera informal –a modo de diálogo [703]–, en él participa el *auditeur* –que no tiene derecho a voto–. En caso de que sea necesario, la Sala puede consultar a expertos en determinadas materias que no pertenezcan al Consejo de Estado [704] –posibilidad que, normalmente, es utilizada cuando los asuntos versan sobre materias técnicas de especial complejidad–.

Una vez debatido el asunto y fijado el criterio en relación con los aspectos que hayan sido debatidos, se redacta el *avis*. El *avis* puede ser redactado de dos formas distintas: o bien durante la misma reunión por el propio *greffier* tomando como base el *rapport* e introduciendo en él las modificaciones derivadas del debate de la Sala –cuando las observaciones derivadas del debate están en línea con el contenido del *rapport* y no suponen modificaciones sustanciales–*;* o bien, es redactado, total o parcialmente, por uno o varios miembros de la Sala designados por el Presidente de la Sala –con carácter general, en los asuntos que hayan suscitado cuestiones jurídicas relevantes o de especial complejidad o cuando las observaciones de la Sala se aparten del contenido del *rapport*–. En este último caso, el proyecto de *avis* elaborado será objeto de examen en una reunión posterior de la Sala. En general, los *avis* son emitidos por unanimidad, pero en caso de discrepancias, son emitidos por mayoría de los votos y, en caso de empate, el Presidente de la Sala tiene voto de calidad.

El *avis* es firmado por el Presidente y por el *greffier* y comunicado provisionalmente a la autoridad consultante en la lengua en que ha sido realizado y, posteriormente, de forma definitiva, una vez se ha llevado a cabo la traducción correspondiente y ha sido revisado por el consejero bilingüe de la Sala, en las dos lenguas, francés y neerlandés [705]. En el *avis* consta el nombre de los miembros de la Sala que han asistido a la reunión –incluidos los *assesseurs*–, del *greffier,* del *auditeur* que ha instruido el asunto y redactado el *rapport* y del consejero de estado que ha verificado la concordancia entre las versiones en francés y en neerlandés del *avis*.

Como puede observarse, los asuntos sometidos al Consejo de Estado son objeto de un doble examen: en primer lugar, por el miembro del *Auditorat*

---

[703] Lefever, M. 2016. Réflexions sur l'auditoriat du conseil d'État. *Annales de droit de Louvain,* 76. P. 221.

[704] Thibaut, E. 2023. Le Conseil d'État de Belgique dans ses fonctions consultatives et législatives. *Parliaments, Estates and Representation,* 43. P. 145.

[705] En el caso de las solicitudes de *avis* en alemán, los *avis* son traducidos al alemán y revisados por un miembro del *Auditorat* que haya acreditado el dominio del alemán.

designado para la instrucción del asunto, cuyo criterio en relación al proyecto es recogido en un *rapport*; y, en segundo lugar, por quienes integran la Sala, que durante la reunión de esta examinan y debaten el proyecto sometido a consulta y cuyas deliberaciones constituyen –junto con el *rapport*– la base del *avis* finalmente emitido. Este doble examen garantiza el rigor de los *avis* y disminuye la probabilidad de que las autoridades consultantes incurran en error en relación con los asuntos sometidos al Consejo de Estado [706].

El procedimiento de elaboración de los *avis* es similar cuando la competencia para emitirlos corresponde a la Asamblea General de la Sección de legislación o a las Salas reunidas, con la única particularidad que en estos casos dos miembros del *Auditorat,* uno de cada lengua, deben elaborar cada uno un *rapport* y que, en su caso, al menos, dos consejeros deben elaborar un proyecto de *avis* que será sometido al órgano correspondiente.

F) Contenido

El contenido del *avis* es idéntico al del *rapport* y, por tanto, estrictamente de carácter jurídico, no se pronuncia ni sobre la oportunidad ni sobre la eficacia del proyecto normativo sometido a consulta. En concreto, solo puede pronunciarse sobre: la competencia del autor del acto; el fundamento jurídico del acto; el cumplimiento de las formalidades previstas y, en su caso, incluir observaciones sobre las formalidades que deberían haberse observado o que no deberían haberse realizado; y, cuando se trata de un proyecto o proposición de ley –o de una enmienda al proyecto o proposición de ley–, si tienen carácter monocameral o bicameral (obligatorio u opcional). El único objeto del *avis* es advertir a la autoridad consultante de los distintos riesgos jurídicos que afectan o pueden afectar al proyecto normativo y, en su caso, proponer alternativas para evitarlos [707]. El *avis* lleva a cabo, fundamentalmente, un control previo de constitucionalidad [708] y de legalidad de todos los proyectos normativos sometidos a consulta.

El *avis* contiene, asimismo, sugerencias de redacción de los artículos del proyecto sometido a consulta y observaciones en materia de técnica normativa.

---

[706] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 280.

[707] Thibaut, E. 2023. Le Conseil d'État de Belgique dans ses fonctions consultatives et législatives. *Parliaments, Estates and Representation,* 43. P. 36.

El Primer Presidente A. Mast decía que el objetivo de un consejero de estado no puede ser nunca obstaculizar las iniciativas de las autoridades consultantes, sino, más bien, en sugerir una solución para los problemas que estas puedan tener. Citado por Baeteman, G. 1999. Considérations finales. *Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998).* Gent: Mys & Breesch. P. 287.

[708] En este sentido, se le ha calificado como «*contrôleur constitutuionnel*» en Delpérée, F. *Ibid*. La Constitution et le Conseil d'État. P. 71.

G) Plazo [709]

Las autoridades consultantes pueden solicitar que la Sección de legislación emita su *avis* en cuatro plazos distintos: a) sin determinación de plazo; b) sesenta días naturales; c) treinta días naturales; d) cinco días laborables. Se consideran consultas urgentes las tres últimas [710].

Cuando la consulta no determina el plazo, dentro de los quince días posteriores al registro de la solicitud, la Sala, sobre la base de un *rapport* del *auditeur* sobre los requisitos formales previos, examina si dichos requisitos han sido respetados. Si no lo han sido, se pone en conocimiento de la autoridad consultante y, hasta que esta acredite el cumplimiento, el examen de la consulta queda suspendido. Una vez acreditado el cumplimiento de las mencionadas formalidades, el *auditeur* continúa con la instrucción del asunto y debe depositar el *rapport* en un plazo de tres meses. [711]

Cuando la consulta fija un plazo de sesenta días naturales, la Sala puede limitar el contenido de su *avis* a examinar la competencia del autor del proyecto, su fundamento jurídico y el cumplimiento de los requisitos formales previos. En caso de que estos requisitos no se hubieran cumplido, el *avis* es emitido igualmente, pero en caso de que el proyecto normativo sea modificado a raíz del cumplimiento de dichos requisitos, el proyecto debe volver a ser sometido al Consejo. En el caso de los *avis* sobre anteproyectos y proposiciones de ley, el *avis* examina el procedimiento legislativo propuesto a la vista de la materia que regulan. El plazo de sesenta días para emitir el *avis* puede extenderse por dos motivos: porque el asunto sea elevado a la Asamblea General o a las Salas reunidas, en cuyo caso, automáticamente, el plazo pasa a ser de setenta y cinco días; o porque la autoridad consultante otorgue un plazo adicional.

Cuando la consulta fija un plazo de treinta días naturales, es necesario que la solicitud vaya acompañada de una motivación formal y material específica, tanto en el oficio de solicitud de *avis* dirigido al Consejo de Estado como, en su caso, en el preámbulo de los proyectos de normas reglamentarias. En estos casos, la Sala puede limitar el contenido de su *avis* a examinar la compe-

---

[709] THIBAUT, E. 2023. Le *Conseil d'État de Belgique dans ses fonctions consultatives et législatives. Parliaments, Estates and Representation,* 43. P. 36.

El Primer Presidente A. Mast decía que el objetivo de un consejero de estado no puede ser nunca obstaculizar las iniciativas de las autoridades consultantes, sino, más bien, en sugerir una solución para los problemas que estas puedan tener. Citado por BAETEMAN, G. 1999. Considérations finales. *Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998)*. Gent: Mys & Breesch. P. 287.

[710] De forma sostenida, más del 99 % de las consultas se remiten al Consejo de Estado fijando el plazo en que debe comunicarse el *avis*.

[711] Este tipo de consultas permiten un estudio profundo de los asuntos, desde todos los puntos de vista posibles, pero debido a la velocidad de la vida política no son frecuentes.

tencia del autor del proyecto, su fundamento jurídico y el cumplimiento de los requisitos formales previos. En caso de que estos requisitos no se hubieran cumplido, el *avis* es emitido igualmente, pero en caso de que el proyecto normativo sea modificado a raíz del cumplimiento de dichos requisitos, el proyecto debe volver a ser sometido al Consejo. En el caso de los *avis* sobre anteproyectos y proposiciones de ley, el *avis* examina el procedimiento legislativo propuesto a la vista de la materia que regulan. El plazo de treinta días naturales para emitir el *avis* puede extenderse por los siguientes motivos: porque el asunto sea elevado a la Asamblea General o a las Salas reunidas, en cuyo caso, automáticamente, el plazo pasa a ser de cuarenta y cinco días; porque la autoridad consultante otorgue un plazo adicional; o cuando el plazo comienza a contar entre el 15 de junio y el 15 de agosto.

Cuando la consulta fija un plazo de cinco días laborables, es necesario que la solicitud vaya acompañada de una motivación formal y material específica, tanto en el oficio de solicitud de *avis* dirigido al Consejo de Estado como, en su caso, en el preámbulo de los proyectos de normas reglamentarias. En estos casos, la Sala tiene que limitar el contenido de su *avis* a examinar la competencia del autor del proyecto, su fundamento jurídico y el cumplimiento de los requisitos formales previos. En caso de que estos requisitos no se hubieran cumplido, el *avis* es emitido igualmente, pero en caso de que el proyecto normativo sea modificado a raíz del cumplimiento de dichos requisitos, el proyecto debe volver a ser sometido al Consejo. En el caso de los *avis* sobre anteproyectos y proposiciones de ley, el *avis* examina el procedimiento legislativo propuesto a la vista de la materia que regulan. El plazo de cinco días laborables para emitir el *avis* puede extenderse por los siguientes motivos: porque el asunto sea elevado a la Asamblea General o a las Salas reunidas o porque la solicitud de *avis* la haya realizado una *commission parlementaire de concertation*, en cuyo caso, automáticamente, el plazo pasa a ser de ocho días laborables; o porque la autoridad consultante otorgue un plazo adicional.

Cuando transcurre el plazo fijado y el Consejo de Estado no ha emitido el *avis*, las consecuencias son distintas en función del tipo de proyecto normativo en cuestión. En el caso de los proyectos de normas reglamentarias, transcurrido el plazo fijado –en su caso, ampliado– decae la consulta, el Consejo de Estado ya no puede pronunciarse y el preámbulo de la norma deja constancia que el *avis* no ha sido comunicado en el plazo fijado. Esto, conocido internamente como «*laissez-passer*», es utilizado a regañadientes por la Sección de legislación, de acuerdo con los *auditeurs*, cuando el volumen de solicitudes no permite disponer del tiempo necesario para examinar cada una de ellas. En el resto de casos, la tramitación de los proyectos normativos puede seguir su cur-

so, pero el Consejo de Estado puede emitir el *avis*, salvo que la autoridad consultante retire la consulta expresamente.

H) Carácter del *avis*

En general, los *avis* no son vinculantes: la autoridad consultante tiene total libertad para acoger o rechazar el parecer del Consejo de Estado. A pesar de ello, lo habitual suele ser que la autoridad consultante acoja el criterio contenido en el *avis* del Consejo de Estado en atención a la sólida y rigurosa fundamentación que suele caracterizar a los *avis* y al prestigio de la institución. Además, en los casos en los que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de una ley ante la *Cour Constitutionnelle,* esta toma en consideración el *avis* del Consejo de Estado.

Como excepción, cuando el *avis* concluye que el anteproyecto de ley, de *décret* de *ordonnance*, la proposición de ley, de *décret* de *ordonnance*, un proyecto de enmienda o una enmienda excede, según el caso, las competencias del Estado, la Comunidad o la Región, el *avis* es, en cierta medida, vinculante en lo relativo al procedimiento a seguir, pues supone que debe ser remitido al *Comité de concertation*[712]. Asimismo, cuando las Salas reunidas emiten un *avis* que concluye que existe conflicto de competencias que debe ser sometido al *Comité de concertation*, el *avis* tiene un aspecto vinculante: las Salas reunidas deben desistir de pronunciarse sobre el asunto, que debe ser remitido al *Comité de concertation*. Lo mismo puede decirse cuando las Salas reunidas consideran que la iniciativa del rey o del Consejo de Ministros no respeta las competencias internacionales y como capital del Estado de Bruselas-capital[713].

En principio, el *avis* tiene carácter final, de manera que si se introduce una modificación sustantiva en el proyecto normativo que fue sometido a consulta del Consejo de Estado que no derive de las observaciones contenidas en el *avis* emitido, debe solicitarse un nuevo *avis* sobre dicha modificación. Esta regla no es de aplicación a las proposiciones de ley y a las enmiendas que hayan sido sometidas a consulta a solicitud del presidente de una asamblea legislativa correspondiente; en este caso, la solicitud de un nuevo *avis* es facultativa.

I) Control de eficacia de los *avis*

Aunque no existe una obligación por parte de la autoridad consultante de responder a las observaciones y sugerencias del Consejo de Estado y,

[712] Salmon, J., Jaumotte, J. & Thibaut, E. 2012. *Le Conseil d'État de Belgique,* Bruxelles, Bruylant. P. 292.

[713] *Ibid*. pp. 292 y 293.

cuando lo hace, puede ser para confirmar su criterio en relación con el asunto sometido a consulta, se recomienda que las autoridades consultantes expongan las razones por las que se apartan del criterio contenido en el *avis*. En el caso de los proyectos normativos con rango de ley, puede explicarse en la parte expositiva del proyecto o en los documentos remitidos a las asambleas legislativas correspondientes, permitiendo con ello que los parlamentarios puedan conocer dichas razones y, en su caso, la *Cour Constitutionnelle*, si la norma fuera impugnada. En el caso de los *arrêtés royaux* o *de gouvernement*, las razones que han llevado a apartarse del criterio del Consejo de Estado se suelen reflejar en un *rapport au Roi/ gouvernement* –que es publicado en el *Mointeur belge* de forma simultánea al *avis* y al *arrêté*–.

J) Publicidad

Desde el 1 de enero de 2017 [714], los *avis* –así como los proyectos normativos a los que se refieren– son publicados en la página web del *Conseil d'État* en la lengua en que han sido emitidos. El momento concreto en que son publicados depende de la naturaleza del proyecto normativo sometido en consulta. En general:

Cuando el *avis* se ha emitido sobre un anteproyecto de *loi, décret* u *ordonnance*, se publica cuando el proyecto es registrado en la asamblea legislativa. Si versa sobre una enmienda ya registrada, cuando el *avis* es comunicado a la asamblea legislativa en cuestión.

---

[714] Hasta entonces, los *avis* eran confidenciales y solo se publicaban aquellos que expresamente preveía el legislador. Además, se consideraba que los *avis*, una vez emitidos y comunicados a la autoridad consultante, eran de la exclusiva propiedad de esta. Fueron numerosos los argumentos esgrimidos en favor de la confidencialidad de los *avis*, entre otros: que su publicación podía desvelar un cambio en las opciones políticas de la autoridad consultante –y, con ello, podía quedar esta en evidencia– o poner de manifiesto que, a raíz del *avis*, había tenido que desechar o modificar su proyecto; o que podía atentar contra el secreto de las deliberaciones del Gobierno y dar argumentos adicionales a la oposición. La confidencialidad de los *avis* provocó que fueran muy poco conocidos y que, en caso de que se hubiesen publicado, fueran muy difíciles de encontrar al ser publicados de forma dispersa en varios documentos parlamentarios.

En contra de esos argumentos, se expusieron otros muchos en favor de la publicidad: por un lado, porque aumenta la eficacia del control parlamentario y, en numerosas ocasiones, facilita la interpretación de las disposiciones; por otro, porque el *avis* se circunscribe a aspectos jurídicos, no sobre las opciones políticas sobre las que se fundamenta el proyecto normativo en cuestión; por último, por la consagración en la Constitución, artículo 32, del derecho a la publicidad de los documentos administrativos –razón por la cual la Sección contencioso-administrativo consideró que el *avis* de la Sección de legislación debía ponerse a disposición de quien interpongan el correspondiente recurso, en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico– (Andersen, R. & Van Damme, M. 1999. La Section de Législation du Conseil d'État. *In:* Conseil d'État (ed.) *Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998).* Gent: Mys & Breesch. Pp.108 y 109)

Cuando el *avis* se ha emitido en relación con una proposición *de loi, décret* u *ordonnance* o una enmienda presentada en sede parlamentaria, se publica una vez se comunica a la asamblea legislativa que lo ha solicitado.

Cuando el *avis* se refiere a un proyecto de norma reglamentaria, se publica cuando la norma se publica en el diario oficial.

Los *avis* sobre anteproyectos de ley que no han sido registrados en la Cámara de Representantes o los proyectos de *arrêtés* federales que no han llegado a ser aprobados ni publicados se publican una vez que se hayan disuelto la *Chambres des représentants* (si se trata de *avis* emitidos a solicitud de la autoridad federal). Los *avis* sobre proyectos de normas reglamentarias o *arrêtés* de las comunidades o regiones no han llegado a ser aprobados ni publicados solo se publican si la comunidad o región presta su consentimiento [715].

Los *avis* anteriores a 2017 están todos publicados, desde el 1 de enero de 2019, pero no los proyectos normativos a los que se refieren.

Los *avis* sobre proyectos normativos de especial relevancia social, además de ser publicado de acuerdo a lo expuesto hasta aquí, son reseñados en la página web del Consejo de Estado y su aprobación se comunica en Twitter.

La publicidad de los *avis* ha aumentado considerablemente su influencia, tanto en el ámbito político como jurídico, y ha permitido que sean citados por la *Cour Constitutionnelle* en apoyo de sus razonamientos jurídicos.

En virtud de la legislación en materia de publicidad de la administración, en Bélgica se reconoce el derecho de los ciudadanos a solicitar a las autoridades consultantes que le remitan el *avis* emitido por el Consejo de Estado. La autoridad consultante debe acceder a dicha petición, salvo en casos excepcionales debidamente justificados (por ejemplo, que el texto todavía no haya sido registrado en la asamblea legislativa correspondiente).

K) Idiomas

Los *avis* son emitidos en la lengua que es propia de la Sala que lo haya emitido y, salvo que legalmente se prevea lo contrario, son traducidos a la otra lengua y los miembros bilingües de la Sala que los haya emitido verifican que han sido traducidos correctamente. En el caso de las consultas redactadas en alemán, el *avis* es traducido al alemán y verificado por uno de los miembros del *Auditorat* que haya acreditado el dominio de esta lengua. El plazo en que deben estar traducidos no puede exceder de quince días, a contar desde que se ha comunicado el *avis* a la autoridad consultante.

---

[715] Thibaut, E. 2023. Le Conseil d'État de Belgique dans ses fonctions consultatives et législatives. *Parliaments, Estates and Representation,* 43. P. 37.

5.3 **Otras funciones**

5.3.1 Codificacion de la técnica normativa

En 2001 el Consejo de Estado elaboró una *Circulaire relative à la légistique formelle*. En 2008 ha sido sustituida por «*Principes de Technique Législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*» [716], que codifica las reglas de técnica normativa que se aplican en Bélgica. La guía se divide en seis partes.

La primera parte contiene normas generales sobre el método de redacción y el uso correcto del lenguaje.

La segunda parte recoge normas generales de técnica normativa sobre, entre otros aspectos, la elección del tipo de instrumento normativo (por ejemplo, en lo que se refiere a la autoridad federal, la elección entre una ley y un real decreto); el grado de detalle que debe darse a las disposiciones previstas y la forma en que deben presentarse (disposiciones adicionales, transitorias o derogatorias).

La tercera –que es el núcleo de la guía– detalla las normas de técnica normativa relativas a los elementos constitutivos de la estructura de los actos legislativos y reglamentarios. Se examinan, entre otros aspectos, el título, la parte expositiva, la parte dispositiva, los anexos, el uso de las lenguas oficiales de Bélgica en los proyectos normativos y la publicación.

La cuarta parte incluye las normas de técnica normativa sobre, entre otros aspectos, el *avis* conforme de los tratados, la transposición de las directivas europeas, la retroactividad y las remisiones normativas.

La quinta parte contiene modelos de decretos que ilustran y completan las normas de técnica normativa enunciadas en las partes anteriores.

La sexta parte expone aspectos relativos a la consulta a la sección de legislación –carácter de la consulta y del *avis*, plazos de emisión y alcance del *avis*– y contiene una serie de recomendaciones para un asesoramiento más eficaz.

Los anexos de la guía contienen distintos modelos de oficios para solicitar *avis* al Consejo de Estado.

---

[716] http://www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=771

El *Bureau de coordination* elaboró un proyecto de guía, que fue debatido y enmendado por un grupo de trabajo constituido para ello que estaba integrado, de forma paritaria, por representantes de los dos grupos lingüísticos del *Conseil*, del *Auditorat* y del *Bureau de coordination*. Finalmente, el texto fue sometido a la Asamblea General de la Sección de legislación, que lo adoptó.

5.3.2 *Memorándum*s

El Consejo de Estado tiene reconocida la facultad de elaborar, de oficio, *memorándums* para exponer su criterio en relación con alguna cuestión de interés general o que le afecte directamente.

En 2024, con ocasión de la formación de un nuevo Gobierno, los *chefs de corps* del *Conseil d'État* elaboraron un *memorándum* que fue comunicado a los distintos responsables políticos y que contiene sus principales preocupaciones en relación con el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas el Consejo de Estado, su situación presupuestaria y sus necesidades en materia de digitalización. También en 2024, el Consejo de Estado, la *Cour constitutionnelle* y la *Cour de cassation* publicaron un memorándum conjunto en relación con la evolución del respeto del Estado de Derecho en Bélgica y, en particular, sobre las medidas que, según los tres órganos mencionados, es necesario adoptar para garantizar la efectividad del ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.

6. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS

6.1 **Gestión**

Inicialmente, la gestión del Consejo de Estado correspondía al *Conseil*, especialmente a la Asamblea General del Consejo de Estado y por delegación al Primer Presidente. Poco a poco, este sistema ha evolucionado hacia una gestión compartida –aunque parcial– entre el *Conseil* y el *Auditorat* [717]. Gestionar el *Conseil* y el *Auditorat* requiere adoptar numerosas decisiones sobre aspectos (personal, edificios, servicios, etc.) que afectan al *Conseil d'État* en su conjunto y, por ello, en la práctica, los *chefs de corps* tanto del *Conseil* como del *Auditorat* las adoptan conjuntamente, en el marco del denominado *collège des chefs des corps* [718].

[717] Por ejemplo, el nombramiento del Administrador y de los directores de gestión –responsables de la gestión del Consejo de Estado como organización administrativa– requiere previo *avis* de la Asamblea General del Consejo de Estado y del *Auditeur général.* El tribunal de la oposición para ser *auditeur adjoint* está integrado por dos miembros del *Conseil* y dos miembros del *Auditorat* –anteriormente el *Auditorat* tenía únicamente un miembro–.

[718] Está compuesto por el Primer Presiente, el *Auditeur général, el Président* y el *Auditeur général adjoint.* El *greffier en chef* y el Administrador asisten a las reuniones –con voz, pero sin voto– cuando se tratan asuntos de su competencia.

Desde 1996, un administrador es el responsable de la gestión administrativa del Consejo de Estado y de su infraestructura [719]. Anualmente, presenta un *rapport d'activité¸* en el que da cuenta de la gestión llevada a cabo y de la situación presupuestaria. Dirige los servicios administrativos del Consejo de Estado: Servicio de la concordancia de textos –encargado de la traducción de los *avis* y de garantizar la concordancia entre las distintas versiones lingüísticas de los *avis–;* Servicio de personal y organización; Servicio de presupuestos y gestión/servicios logísticos; y Servicio de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC).

6.2 **Relaciones internacionales**

El Consejo de Estado de Bélgica ha demostrado una clara vocación internacional desde el mismo momento de su creación. Así, poco después de su creación envió delegaciones de estudio a los consejos de estado de Francia, Luxemburgo y Países Bajos con el objeto de familiarizarse con las instituciones análogas. Desde entonces han sido numerosos y diversos los encuentros internacionales en los que ha participado o ha organizado [720].

Es miembro de la ACA [721] y de la *«Association internationale des hautes juridictions administratives»* (AIHJA), y mantiene relaciones bilaterales recurrentes con varios consejos de estado –fundamentalmente, con los de Francia, Países Bajos y Luxemburgo– y altas jurisdicciones de su entorno, y también con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

6.3 **Comunicación y transparencia**

El Consejo de Estado cuenta con un departamento de prensa integrado por miembros del *Conseil* o del *Auditorat* –que reciben la denominación de magistrados de prensa, y que han recibido formación en materia de comunicación– y de especialistas en comunicación.

---

[719] LEWALLE, P. 1999. L'organisation du Conseil d'État belge. Description sommaire. *La Revue administrative,* 52. P. 14.

[720] KREINS, Y. 1999. Les activités du Conseil d'État au niveau international. *Conseil d'État. Liber Memorialis (1948-1998).* Mys & Breesch. pp. 273 ss.

[721] El Consejo de Estado de Bélgica asume, de forma permanente, la Secretaría General de la Asociación.

El Consejo de Estado ha elaborado, al menos, dos documentos sobre la redacción y publicación de los *arrêts* y *avis:* un documento sobre la redacción de comunicados de prensa, la intervención del departamento de prensa y el procedimiento que debe seguirse para su publicación y un vademécum interno sobre la publicación de los *arrêts* en el apartado de noticias de la página web. Con carácter general, la sala identifica los *avis* que pueden ser polémicos o de especial interés general, se lo comunica al departamento de prensa, el *rapporteur* hace un resumen del *avis*, los magistrados de prensa hacen el comunicado de prensa –neutro, explicativo de la intervención del Consejo de Estado y del procedimiento seguido, no del contenido–.

Con el objetivo de dar a conocer la institución y su funcionamiento y facilitar la relación con las autoridades consultantes, el Consejo de Estado ha elaborado en 2017 un vademécum sobre la solicitud de *avis* al Consejo de Estado y el procedimiento interno hasta su emisión («*vademécum sur la procédure d'avis devant la section de législation*»). Además, con el mismo objetivo, organiza sesiones de información sobre esa temática dirigido a funcionarios, miembros de los gabinetes ministeriales y colaboradores parlamentarios interesados.

6.4 **Formación**

En general, el Consejo de Estado de Bélgica no procura formación adicional ni a los *auditeurs* ni a los consejeros de estado, pues se entiende que la especialización en cada caso se adquiere a medida que despachan los asuntos que les son turnados. Sin perjuicio de lo anterior, puede señalarse que hace varios años se puso en marcha la iniciativa los «*Midis de l'Auditorat*», en cuyo marco se organizan conferencias sobre aspectos jurídicos de actualidad dirigidas a los miembros del *Auditorat*[722]. También cabe destacar que *l'amicale de l'Auditorat* organizó una actividad de *team-building* destinada a reforzar el espíritu de equipo entre todos los miembros y personal administrativo del *Auditorat*.

6.5 **Evaluación del desempeño**

A excepción de los *chefs de corps,* los miembros del *Conseil,* del *Auditorat* y del *Bureau de coordination* son sometidos a una evaluación del desempeño cada tres años. Además, una vez al año el Primer Presidente o el Presidente

[722] De acuerdo con las memorias, lo más frecuente es que se organicen tres sesiones cada año.

–en el caso de los Presidentes de Sala– el presidente de la Sala –en el caso de los miembros del *Conseil–,* el presidente de la sección –en caso de los miembros del *auditorat*–o el *greffier en chef* –en el caso de los *greffiers*– realizan una entrevista de seguimiento a todos aquellos que debe evaluar. En cada caso, la persona que realiza la evaluación del desempeño cada tres años coincide con quien realiza anualmente las entrevistas de seguimiento.

Al término del período de evaluación, cada evaluado remite a su evaluador un *rapport d'activité* (informe de actividad), en el que debe dejar constancia de las actividades realizadas en el Consejo de Estado y de la manera en que ha atendido las observaciones formuladas en las entrevistas de seguimiento por parte del evaluador.

La evaluación se realiza teniendo en cuenta el *rapport d'activité* y los informes de las entrevistas sobre la base de unos criterios fijados previa consulta al *collège des chefs de corps* relativos a la personalidad y a las capacidades profesionales y organizacionales. La evaluación concluye con una de las siguientes menciones: «*bien*», «*à développer*» o «*insuffisant*» –solo en los casos en los que el rendimiento sea manifiestamente insuficiente–. También son evaluados quienes tienen encomendado un mandato durante un determinado período de tiempo, pudiendo en este caso obtener una evaluación «bon» o «*insuffisant*» –en cuyo caso se produce la terminación del mandato y el cese–. Está previsto un sistema de recursos contra las evaluaciones que contienen la mención «*insuffisant*» que es resuelto por una comisión de evaluación. Los expedientes de evaluación son conservados por los *chefs des corps* correspondientes y, llegado el momento, en los casos de nombramientos dentro del Consejo de Estado son puestos a disposición de la autoridad competente.

6.6 **Memoria anual**

A partir del ejercicio 1994-1995 el Consejo de Estado de Bélgica comenzó a publicar un *rapport annuel* para dar cuenta de sus actividades. Desde el ejercicio 2013-2014 pasó a denominarse *rapport d'activité* [723]. No obstante, por diversas razones, entre ellas presupuestarias, se ha dejado de publicar –el último publicado es el correspondiente al ejercicio 2019-2020–.

El *rapport d'activité* estaba dividido en cuatro partes. La primera relativa a la sección de contencioso-administrativa, que es redactada por el Primer Presidente o Presidente que dirija esta sección, con la ayuda del *Greffier en Chef*.

[723] El último que figura publicado en la página web del *Conseil d'État* es del ejercicio 2019-2020.

La segunda sobre la sección de legislación, redactada por el Primer Presidente o Presidente que dirija esta sección, con la ayuda del *Greffier en chef*. La tercera sobre el *Auditorat*, redactada por el *Auditeur général* y el *Auditeur général adjoint*[724]. Esta sección incluye, entre sus apartados, un informe sobre la ejecución de los planes de gestión del *Auditeur général* y del *Auditeur général adjoint*. La cuarta parte trata sobre la gestión del Consejo de Estado y es redactada por el Primer Presidente, en colaboración con el administrador y el Director de personal y organización.

6.7 **Sede**

La sede del Consejo de Estado se encuentra desde 1948 en el *hôtel* del *Marquis d'Assche*[725].

[724] Era una constante que esta parte destacara la escasez de miembros del *Auditorat* como consecuencia de las restricciones presupuestarias.

[725] Langbeen, D. 1999a. Le Conseil d'État - 50 ans en bâtiments. *In:* Breesch, M. (ed.) *Conseil d'État. Liber Memorialis (1948-1998).* Pp. 259 ss. Entre 1901 y 1909, fue la residencia varios miembros de la Familia Real, entre ellos el Príncipe Alberto (futuro Rey Alberto I) y la Princesa Elisabeth, y en él nacerían el futuro Rey Leopoldo III y el Regente Carlos. Kieffer, P., De Toffol, W. & Yegles, I. 2006. L'hôtel du Conseil d'État. Agrandissement et rénovation. *In:* Ville, F. D. R. D. L. V. (ed.).

V
El Consejo de Estado del Reino de los Países Bajos

V. EL CONSEJO DE ESTADO DEL REINO DE LOS PAÍSES BAJOS[726] [727]

«Cargado de historia, pero amueblado modernamente.
Tal como el propio Consejo quiere ser. Y lo es.» [728]

1. SUCINTA RESEÑA HISTÓRICA [729]

1.1 **El Consejo de Estado del período español (1531-1581)**

Tradicionalmente, en los Países Bajos se ha señalado que el origen del Consejo de Estado de los Países Bajos se remonta a 1531, cuando el Emperador Carlos V –Carlos I de España– instituyó tres consejos (el Consejo de Ha-

---

[726] Mi estancia en el Consejo de Estado del Reino de los Países Bajos se extendió entre el 31 de octubre y el 11 de noviembre de 2022.

[727] Como cuestión preliminar, es preciso señalar que la profundidad y la precisión del estudio sobre este consejo de estado están condicionadas por el hecho de que el autor no tiene conocimientos de neerlandés. Por esa razón, únicamente se han podido utilizar los escasos documentos que hay en otras lenguas –ya en inglés, ya en francés–, las versiones inglesa y francesa de la página web y la traducción de legislación y artículos doctrinales a través de traductores como *Google translator* y *Deepl.* Para evitar errores, y salvo contadas excepciones, no se citan estudios académicos escritos en neerlandés, razón por la cual la bibliografía que figura al final es mucho más limitada que la de los otros estudios que integran esta obra. En todo caso, se ha intentado contrastar toda la información incluida con los miembros de la institución para minimizar las imprecisiones que puedan haberse deslizado. A pesar de las evidentes dificultades que lo anterior entraña, mi estancia en el *Raad van State* me convenció de la conveniencia de incluir un estudio de la institución en este trabajo, tanto por lo novedoso de algunos aspectos como por falta de estudios previos en castellano.

[728] Discurso del Presidente del Consejo de Estado, Thom de Graaf: Equilibrio y contrapeso (asesores y controladores en el estado democrático de derecho), pronunciada el 18 de noviembre de 2020 en el Centro Internacional de Prensa Nieuwspoort de La Haya.

[729] Este apartado está directamente inspirado en un documento titulado «*The Council of State of The Netherlands, Its History, Composition and Present Functioning*» elaborado por el propio *Raad van State* en 1999, que me fue facilitado durante mi estancia y que, que yo sepa, no está publicado oficialmente, y también en el apartado dedicado a la historia en la web del *Raad van State*.

cienda, el Consejo Secreto y el Consejo de Estado) para asistir a quien por entonces era regente de los Países Bajos, su hermana María de Hungría. El Consejo de Estado le asistía en asuntos de estado, de gobierno, de defensa y de relaciones internacionales y estaba integrado fundamentalmente por personas procedentes de la aristocracia –que, normalmente, también ostentaban importantes puestos en el Ejército–, del clero y, en menor medida, por hombres de leyes. Sin embargo, los regentes no convocaron regularmente el Consejo de Estado, lo cual provocó que, poco a poco, fuera perdiendo relevancia y, como consecuencia de ello, que miembros importantes como el príncipe Guillermo de Orange y el Conde de Egmont se negaran a participar en sus reuniones. A este período se le conoce con el nombre de período español.

1.2 **El Consejo de Estado como consejo ejecutivo (1584-1795)**

Tras el Acta de Abjuración de 1581, que formalmente declaró la independencia de los Países Bajos del Norte de la Monarquía Hispánica, el Consejo de Estado atravesó un período de oscuridad. En 1584, fue restablecido y se atribuyó el gobierno de los Países Bajos al *Stadtholder*[730] junto con el Consejo de Estado, eso sí, con sujeción a los mandatos de los Estados Generales –en su condición de representantes de las Provincias Unidas de los Países Bajos– y al respeto de la soberanía de las Provincias en aquellos aspectos que no eran comunes a todas ellas. Desde ese momento, el Consejo de Estado fue una especie de consejo ejecutivo y el *Stadtholder* ostentó el título de Primer Consejero.

1.3 **El Consejo de Estado del período francés (1795-1813)**

El Consejo de Estado que hasta entonces había existido fue abolido en 1795 cuando Francia ocupó los Países Bajos y fue restablecido en 1805 como órgano asesor del gran Pensionario. En 1810 volvió a ser abolido cuando los Países Bajos fueron anexionados a Francia, que tenía su propio *Conseil d'État* –creado por la Constitución de la República Francesa de *22 frimaire an VIII (13 de diciembre de 1799)* con la misión de «*rédiger les projets de lois et les règlements d'administration*» y «*résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative*»–, institución que extendió tanto sus competencias consultivas como contenciosas sobre los nuevos territorios incorporados.

[730] Estatúder.

1.4 **El Consejo de Estado de Guillermo I (1814-1848)**

La Constitución de 29 de mayo de 1814 de los Países Bajos estableció una monarquía constitucional –el Rey gobernaba, pero compartía el poder legislativo con los Estados Generales– y consagró el Consejo de Estado (*Raad van State*), al cual el Rey debía consultar todos los actos de soberanía. Tras la caída del Imperio napoleónico, el Congreso de Viena creó el Reino Unido de los Países Bajos –que incluía los actuales Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo y una pequeña parte de Alemania (Limburgo)–, cuya existencia se extendió entre 1815 y 1830. La Constitución del Reino de los Países Bajos, de 24 de agosto de 1815 –que era una reforma de la Constitución de los Países Bajos de 1814– mantuvo el Consejo de Estado, pero restringió los actos que preceptivamente el Rey debía consultar a los proyectos de ley que el Rey remitía a las cámaras legislativas y de las proposiciones que éstas remitían al Rey. Además, el Rey también debía remitir todas las medidas generales en materia de administración y tenía la posibilidad de remitir cualesquiera otros asuntos de interés general o particular en los que quisiera recabar el parecer de la institución. Este Consejo de Estado estaba presidido por el Rey, que era quien nombraba y cesaba a los veinticuatro miembros que, como máximo, integraban la institución en representación de las provincias que conformaban el Reino de los Países Bajos en aquel momento. También era miembro de pleno derecho el Príncipe heredero y el Rey podía nombrar como consejeros a los demás príncipes de la Casa Real y, además, consejeros extraordinarios. Desde 1814 existió la figura del Vicepresidente.

1.5 **El Consejo de Estado como órgano consultivo del Gobierno (1848-1962)**

La Constitución de 1848 estableció una monarquía constitucional parlamentaria en la que el poder ejecutivo ya no le correspondía ejercerlo al Rey, sino al Gobierno. A partir de ese momento, el Consejo de Estado pasó a ser órgano consultivo del Gobierno. Por razones históricas, el Rey siguió siendo el Presidente de la institución y presidiendo sesiones ceremoniales, pero la presidencia efectiva recayó en el Vicepresidente. En esta época, el Consejo estaba formado por catorce miembros, que eran nombrados entre altos funcionarios y políticos, en su mayoría juristas.

En 1861, la Ley del Consejo de Estado atribuyó una nueva función al Consejo de Estado, la de emitir dictamen en relación con determinados recur-

sos de apelación a la Corona –denominación que entonces recibían «el Rey y los ministros»– en determinados asuntos administrativos –entre administraciones, o entre ciudadanos y la administración– y, para ello, creó la División de Conflictos Administrativos. Las resoluciones dictadas por la Corona –que en la práctica totalidad de los casos seguían el dictamen– crearon la denominada «jurisprudencia de la Corona», que desarrolló una serie de principios que, con el tiempo, tomaron la denominación de principios de buena administración (igualdad, seguridad jurídica y diligencia). En 1861 también se previó que el Consejo de Estado debía garantizar la observancia de la autoridad real en ausencia de un rey o regente –función que solo desempeñaría dos veces en la década de los 80 del siglo xx–.

En 1887, la reforma de la Constitución incluyó la posibilidad de que el Consejo de Estado actuara como juez administrativo, en lugar de tener que emitir dictamen a solicitud de la Corona. Sin embargo, esta posibilidad no se concretaría hasta mucho tiempo después.

1.6 **La lenta configuración de la justicia administrativa (1963-1994)**

En 1963, se permitió presentar recursos ante la Corona en relación a todas las resoluciones del Gobierno y, con ello, se estableció el primer régimen general de impugnación de actos administrativos de los Países Bajos.

En 1976 se creó la División Contenciosa y le atribuyó expresamente el conocimiento de todos aquellos recursos contra decisiones gubernamentales cuyo conocimiento no estaba atribuido a la División de Conflictos Administrativos y su resolución a la Corona. Gracias a ello, por primera vez, el Consejo de Estado actuó como juez administrativo.

En 1983, una reforma de la Constitución contempló la posibilidad de que la Cámara de Representantes pudiera consultar al Consejo de Estado las proposiciones de ley y, en 1989, se previó que la Cámara de Representantes debía consultar, con carácter preceptivo, al Consejo de Estado las proposiciones de ley.

En 1988, a raíz de una resolución del TEDH que afirmó que los recursos a la Corona no eran conformes al CEDH pues no garantizaba que un juez conociera de una causa judicial –la Corona no lo era–, la División de Conflictos Administrativos fue transformada en una (segunda) División Contenciosa, que, a partir de entonces, actuó como juez administrativo. En 1994, las dos divisiones contenciosas se fusionaron en una: la División Contenciosa.

1.7 **El Consejo de Estado en crisis (1994-2010)**

Durante los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI el Consejo de Estado atravesó una importante crisis de legitimidad. Fue percibido por algunos sectores como una institución obsoleta, anclada en el pasado, desconectada de la realidad y de los tiempos que corrían, y de escasa utilidad. Se consideró que su prestigio había ido declinando con el paso de los años y empezó a generalizarse la opinión de que sus funciones consultivas carecían de relevancia y que su intervención en el procedimiento normativo aportaba muy poco a los proyectos sobre los que dictaminaba y que constituía un obstáculo que no hacía sino retrasar la aprobación de las normas. Además, desde fuera de la institución se percibía que en el Consejo de Estado existía una especial resistencia al cambio basada en una particular querencia a mantener la forma de funcionar y una invocación constante de la tradición.

1.8 **El Consejo de Estado en la actualidad (2010-presente)**

En 2010 se produjo una importante reforma del Consejo de Estado que introdujo importantes cambios organizativos. Entre todos ellos, destaca la creación de la División Consultiva, con la que el Consejo de Estado pasó a organizarse en torno a dos divisiones diferentes (División Consultiva y División Contenciosa). Desde entonces, el Consejo de Estado, partiendo de la idea de que el prestigio de la institución no era algo que viniera dado por el hecho de ser una institución centenaria, sino que era necesario defenderlo y aumentarlo cada día a través del cumplimiento de sus funciones de la mejor forma posible para los intereses generales, ha realizado extraordinarios esfuerzos para adaptarse a los nuevos tiempos y por aportar valor en cada uno de sus dictámenes, informaciones, estudios o informes. Para ello, intenta ser un ejemplo para el resto de las Administraciones Públicas de los Países Bajos adoptando los más altos estándares tanto en su forma de proceder como en su organización y procurando alejarse del tradicional «haz lo que yo te diga, no lo que yo haga», e intenta adoptar el «haz lo que yo hago». Hoy en día, el Consejo de Estado aspira a ser una referencia tanto en lo que se refiere a la gobernanza y buen funcionamiento de la institución como a la aplicación e implementación de las normas jurídicas en materias como la transparencia, la protección de datos y la privacidad.

2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y POSICIÓN INSTITUCIONAL

2.1 **Regulación constitucional**

El Reino de los Países Bajos está integrado por cuatro territorios: Países Bajos–que representa el 98 % del territorio del Reino–, Aruba, Curazao y San Martín. El Reino se rige por la Carta/Estatuto del Reino de los Países Bajos y, a su vez, cada país tiene su propia constitución, que está subordinada a la Carta/Estatuto mencionado. Esta Carta, en su artículo 13, prevé la existencia del Consejo de Estado del Reino de los Países Bajos, que incluye, junto a los miembros y consejeros del Consejo de Estado de los Países Bajos, a tres consejeros de estado del Reino nombrados, respectivamente, a solicitud y en representación de Aruba, Curazao y San Martín, cuya División Consultiva se pronuncia sobre todos aquellos proyectos normativos que afecten al Reino en su conjunto. Aunque al final del estudio se hará una breve referencia al Consejo de Estado del Reino, a continuación la atención se centra en el Consejo de Estado de los Países Bajos.

El Consejo de Estado de los Países Bajos está previsto en el Capítulo 4, «*Del Consejo de Estado, de la Sala General de Cuentas, del Defensor del Pueblo y de las Comisiones Asesoras Permanentes*» de la Constitución de los Países Bajos; en concreto, en los artículos 73 a 75 [731].

El artículo 73 establece:

> «1. El Consejo de Estado o una de sus secciones será oído acerca de proyectos de ley y proyectos de disposiciones generales del Estado, así como acerca de proposiciones de aprobación de tratados por los Estados Generales. En los casos que por la ley se establezcan podrá prescindirse de ese trámite.
> 2. El Consejo o una sección del Consejo estará encargado de la instrucción de los conflictos contencioso-administrativos que se resuelvan por real decreto, y propondrá el fallo.
> 3. La ley podrá encomendar al Consejo o una sección del Consejo la resolución de conflictos contencioso-administrativos».

Según el artículo 74:

> «1. El Rey es el Presidente del Consejo de Estado. El heredero al trono, una vez que haya cumplido los dieciocho años de edad, formará parte del Consejo de pleno derecho. Podrá disponerse por o en virtud de la ley que otros miembros de la Casa Real formen parte del Consejo.
> 2. Los miembros del Consejo son nombrados de por vida por real decreto.
> 3. Cesarán en sus funciones a petición propia o al cumplir la edad que la ley establezca.

[731] Cuya traducción al castellano está en la página web del Gobierno de los Países Bajos.

4. En los casos previstos por la ley podrán ser suspendidos o separados por el Consejo.

5. La ley regulará los demás aspectos de su estatuto».

De acuerdo con el artículo 75:

«1. La ley regulará la organización, composición y competencia del Consejo de Estado.

2. Por ley se podrán encomendar otras tareas al Consejo o a una sección del Consejo».

Estos preceptos constitucionales han sido desarrollados por la Ley del Consejo de Estado [732] y el Reglamento de orden interior del Consejo de Estado, que fue aprobado por el propio Consejo de Estado, a propuesta del Vicepresidente. Adicionalmente, también están vigentes los siguientes reglamentos internos: el Reglamento de Actividades de la División Consultiva del Consejo de Estado, que entró en vigor el 1 de enero de 2021; y el Reglamento sobre la asignación de asuntos de la División Contenciosa del Consejo de Estado, que entró en vigor el 1 de enero de 2020.

2.2 **Naturaleza**

De acuerdo con la Constitución de los Países Bajos, el Consejo de Estado, junto a los Estados Generales –que incluye la Cámara de Representantes (Cámara baja) y el Senado (Cámara alta)–, la Sala General de Cuentas y el Defensor del Pueblo, es una de las «altas instituciones» de los Países Bajos. Estas «altas instituciones» se caracterizan por cumplir una misión determinada por la ley y de forma independiente del Gobierno, misión que, en el caso del Consejo de Estado, es el desempeño de las funciones jurisdiccionales y consultivas que tiene atribuidas.

2.3 **Independencia**

El Consejo de Estado, al ser una de las «altas instituciones» de los Países Bajos, es apolítico y tiene garantizada constitucionalmente la independencia en el ejercicio de sus funciones. Por ello, al no estar sometida a las presiones que, en su caso, pueden recibir quienes integran los departamentos jurídicos de los ministerios, se considera que es la institución idónea para velar por la calidad de la regulación [733].

---

[732] Esta Ley fue modificada en profundidad en 2010 y, más recientemente, en 2021.

[733] Konijnenbelt, M. 1999a. Le Conseil d'État néerlandais et l'importance des principes de droit non écrits dans les avis et la jurisprudence. *La Revue administrative,* 52. P.102.

3. COMPOSICIÓN

El Consejo de Estado está integrado por el Rey –que lo preside–; el heredero al trono, en caso de que haya cumplido los dieciocho años; los miembros de la Casa Real que, en su caso, hayan sido nombrados miembros del Consejo de Estado; un vicepresidente; los miembros; los consejeros de estado, los consejeros de estado extraordinarios y los consejeros de estado del Reino.

3.1 **Presidente y otros miembros de la Casa Real**

El Consejo de Estado, desde un punto de vista formal, está presidido por el Rey. Sin embargo, en la práctica, su función es meramente simbólica o ceremonial y está circunscrita a presidir sesiones solemnes o conmemorativas [734].

También forman parte del Consejo de Estado, el heredero al trono –en caso de que haya cumplido los dieciocho años– y los miembros de la Casa Real que habiendo cumplido dieciocho años hayan sido nombrados por real decreto miembros del Consejo de Estado [735]. Tanto el heredero al trono como los miembros de la Casa Real tienen derecho a participar en las deliberaciones del Consejo de Estado, pero no tienen derecho a voto. [736].

3.2 **Vicepresidente**

A) Nombramiento

El Vicepresidente es nombrado por real decreto aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro del Interior y Relaciones del Reino, previa consulta al Ministro de Justicia y previa audiencia al Consejo de Estado.

El único requisito que debe cumplir el vicepresidente para ser nombrado es ostentar la nacionalidad neerlandesa [737].

---

[734] Besselink, L. F. M. & Banaszak, B. J. 2014. *Constitutional law of the EU member states,* Deventer, Kluwer, a Wolters Kluwer Business. P. 1221.

[735] Actualmente, son miembros la heredera al trono, Amalia de Holanda, y la Reina Máxima.

[736] En la práctica, no obstante, nunca participan en las deliberaciones.

[737] En la práctica, lo habitual es que el nombramiento recaiga en una persona cuya figura suscite el acuerdo de los partidos políticos con representación parlamentaria, cuya edad esté próxima a la de jubilación, que esté al final de su carrera y alejada de la primera línea política –aunque anteriormente lo haya estado–.

El actual Vicepresidente, Thom de Graaf, nació en 1957 y fue nombrado Vicepresidente en 2018. Su jubilación tendrá lugar en 2027. De Graaf es un jurista que fue miembro de la Cámara de Representantes; lideró el partido Demócratas 66; fue Viceprimer Ministro y Ministro del Interior y de Relaciones del Reino y, en el momento de su nombramiento, era senador.

B) Terminación, cese, vacante o impedimento

El vicepresidente es nombrado con carácter vitalicio [738], lo que significa que su mandato termina cuando alcanza la edad de jubilación, que en este caso está fijada en setenta años. [739]

El mandato también puede terminar a petición propia y el Consejo de Estado puede cesarlo o suspenderlo mediante acuerdo razonado y, en caso de incapacidad o enfermedad, asignarle otras funciones.

En caso de vacante o impedimento, es sustituido por el miembro más antiguo teniendo en cuenta la fecha de su nombramiento.

C) Funciones

El Vicepresidente preside el Consejo de Estado y, además, su División Consultiva. Le corresponde la dirección de la institución [740] y su representación institucional [741].

El Rey puede consultar al Vicepresidente, a título personal, sobre las cuestiones que considere, siendo frecuente que lo haga en lo relativo a la formación de nuevos gobiernos tras las elecciones generales. Adicionalmente, el Vicepresidente, junto con el Presidente del Tribunal Supremo y el Tribunal de Cuentas, forma parte de un comité que es consultado por la Cámara de Representantes para el nombramiento del Defensor del Pueblo.

Durante su mandato, el Vicepresidente puede realizar simultáneamente otras actividades –fundamentalmente, docentes y filantrópicas–, que deben ser publicadas en la página web de la institución [742].

El anterior Vicepresidente, Piet Hein Donner, estuvo en el cargo entre 2012 y 2018. Es un jurista que fue miembro del *Raad van State*, Ministro de Justicia, Diputado, Ministro de Asuntos Sociales y Empleo, Ministro del Interior y de Relaciones con el Reino.

Su predecesor, Herman Diederik Tjeenk Willink, fue Vicepresidente entre 1997 y 2012. Es un jurista que fue senador y Presidente del Senado.

[738] A diferencia del Vicepresidente, que preside la División Consultiva, el Presidente de la División Contenciosa no es nombrado con carácter vitalicio, sino que es elegido entre los consejeros de estado que están adscritos a la División Contenciosa y, de acuerdo con una regla no escrita, ostenta el cargo durante un mandato de seis años, prorrogable dos años, y cuando dicho mandato expira permanece como consejero de estado de la División Contenciosa hasta el momento de su jubilación.

[739] En la práctica, deja de ejercer sus funciones el primer día del mes siguiente a aquel en que haya cumplido setenta años.

[740] Konijnenbelt, M. 1999b. Statut, composition et mission du Conseil d'État néerlandais. *La Revue administrative,* 52. p.29.

[741] Para el ejercicio de sus funciones el Vicepresidente cuenta con un exiguo gabinete, que está formado por una sola secretaria, una persona de apoyo y un asesor.

[742] El actual Vicepresidente, Thom de Graaf, es, según la web del Consejo de Estado, miembro del Consejo asesor de la Fundación Carnegie; Presidente de la Fundación Nacional Conmemorativa del 15 de agosto de 1945; y Presidente del Consejo de Supervisión del Museo al Aire Libre de los Países Bajos.

3.3 **Miembros y consejeros de estado**

El Consejo de Estado está integrado por miembros; consejeros de estado; consejeros de estado extraordinarios.

3.3.1 Miembros

A) Nombramiento

Los miembros del Consejo de Estado son Consejeros de Estado nombrados como tales por la Corona cuyo número máximo está fijado en 10.

A partir de la reforma de 2010, el Consejo de Estado inició un período de reflexión sobre la categoría de los miembros que hizo que no se nombrara ningún nuevo miembro hasta 2023 [743]. En noviembre de 2024, los miembros eran cinco, cuatro de ellos nombrados antes de la reforma 2010, y uno de ellos nombrado ya en 2023 [744].

B) Funciones

Sus funciones son las mismas que el resto de consejeros de Estado, pero el hecho de ser nombrados miembros les otorga cierta precedencia con respecto a los demás y cierto reconocimiento honorífico.

3.3.2 Consejeros de estado

A) Nombramiento

Los consejeros de estado son nombrados por el Consejo de Ministros con carácter vitalicio [745] mediante real decreto, a propuesta del Ministro del Interior y Relaciones del Reino, previa consulta al Ministro de Justicia.

El único requisito legalmente exigido para ser nombrado Consejero de Estado de la División Consultiva es el de ostentar la nacionalidad neerlandesa. En el caso de los de la División Contenciosa es necesario acreditar, adicional-

[743] Ese año se nombró a Eric Helder miembro del Consejo de Estado.

[744] En principio, la intención es que el número de miembros ascienda a 6 (3 en la División Consultiva, 3 en la División Contenciosa) y que sean nombrados miembros los tres consejeros de estado más antiguos de cada División. En noviembre de 2024, de los cinco, dos están en la División Consultiva y tres en la División Contenciosa.

[745] Es decir, hasta su jubilación, que en la actualidad está fijada en setenta años.

mente, determinada formación jurídica. A pesar de ello, el Consejo de Estado elaboró en mayo de 2018 un memorándum sobre las cualidades que, a su juicio, deben reunir los consejeros de estado [746]. Está dividido en los siguientes apartados: introducción; cualidades que, en conjunto, debe reunir la División Consultiva e, individualmente, cada uno de los consejeros de estado que la integran; cualidades que, en conjunto, debe reunir la División Contenciosa e, individualmente, cada uno de los consejeros de estado que la integran; cualidades que deben reunir los consejeros que vayan a pertenecer tanto a la División Consultiva como a la División Contencioso-Administrativa (adición de las cualidades expuestas en los dos apartados anteriores); cualidades necesarias para el Consejo, como institución, y para quienes lo integran; y, finalmente, otros criterios que deben tenerse en cuenta [747].

La introducción del memorándum señala que para que el Consejo de Estado –tanto la División Consultiva como la División Contenciosa– pueda cumplir de forma adecuada con sus funciones es necesario que tanto la institución en su conjunto como los consejeros de estado que lo integran reúnan una serie de cualidades. Por esta razón, el memorando establece las cualidades que el Consejo de Estado debe tomar como punto de partida a la hora de llevar a cabo la selección de los consejeros de estado, en función de la División a la que vayan a pertenecer.

El apartado dedicado a las cualidades necesarias en la División Consultiva está dividido en dos partes. La primera parte expone las características que la División Consultiva debe reunir en su conjunto y se divide en tres apartados: representación de las corrientes sociales y políticas; experiencia y conocimiento. La segunda parte expone las cualidades que, individualmente, debe reunir cada uno de los consejeros de estado que la integran: capacidad de aconsejar a alto nivel y actitud para ello; conocimiento y comprensión del sistema político, así como de los pesos y contrapesos del sistema, de la legislación y de su implementación; experiencia en relaciones sociales y amplitud de intereses; transversalidad de conocimientos y capacidad de implementación y de integración de ideas y conocimientos, así como de profundizar en áreas del derecho o la política que no sean aquellas en las que se es experto; capacidad de trabajar en equipo y de forma colaborativa; habilidades de comunicación y capacidad para tomar decisiones; capacidad de relación con las personas responsables del asunto en la autoridad consultante.

---

[746] Al parecer, la elaboración de este memorándum estuvo motivada por el creciente riesgo de politización de la institución y la disminución progresiva del nivel y el prestigio jurídicos de los nombrados.

[747] A continuación, se resume el contenido del documento en lo que a las cualidades que deben reunir los consejeros de la División Consultiva se refiere, sobre la base de la traducción que del documento original hacen *Google translator* y *Deepl*.

El segundo apartado concreta las cualidades que deben reunir los consejeros de estado que integren la División Contenciosa.

El tercer apartado se refiere a las cualidades que tienen que tener los consejeros que sean designados para desempeñar funciones en las dos divisiones.

El cuarto apartado se refiere a las cualidades que tiene que tener el Consejo de Estado, como institución, destacando su carácter independiente y apolítico, pero representativo de las corrientes políticas y sociales de los Países Bajos.

El último apartado expone, bajo la rúbrica *«otros criterios»,* tres criterios adicionales: primero, señala que, por lo que se refiere a la edad, el Consejo de Estado deberá asegurarse de que la persona elegida podrá y estará dispuesta a vincularse durante un amplio período de tiempo; segundo, que el nombramiento como consejero de estado no deberá convertirse en un paso intermedio en la carrera; tercero, que es deseable que el nombramiento tenga en cuenta una representación equilibrada en cuanto a género.

Las vacantes son publicadas en el Diario Oficial y en la página web del Consejo de Estado, junto con el perfil [748] que deben cumplir los candidatos y, a continuación, se abre un plazo de presentación de candidaturas.

La elección de la persona concreta es llevada a cabo por un comité creado específicamente para ello en el seno del Consejo de Estado, que está integrado por consejeros de estado de la División en la que se integrará quien sea finalmente nombrado consejero de estado y que es el encargado de evaluar, una por una, todas las candidaturas presentadas, y de oír el parecer de las secciones en las que la persona que finalmente sea nombrada se integrará. Este comité toma en consideración los siguientes aspectos: experiencia profesional; perfil personal; afiliación política, en algunos casos [749]; y, recientemente, edad y género [750]. Una vez elegida la persona, el Consejo de Estado propone al Ministro del In-

[748] El perfil especifica el ámbito de especialidad y las cualidades que deben tener los candidatos. En noviembre de 2023, la página web publicaba una vacante de consejero que requería conocimientos y experiencia profesional relevante en el ámbito de las finanzas públicas, la macroeconomía y la política fiscal, tanto a nivel nacional como europeo. Además, requería sensibilidad ante los acontecimientos social y político-administrativos; capacidad de análisis riguroso; capacidad de trabajo en equipo con otros consejeros; habilidades relacionales y de comunicación; capacidad de dirección de equipos; capacidad para contribuir a la reflexión sobre la División Consultiva y el entorno político en que desenvuelve su trabajo.

[749] En torno a la mitad de los consejeros de estado han tenido una evidente vinculación con algún partido político, que intenta reflejar las sensibilidades políticas presentes en la Cámara Baja.

[750] Los consejeros de Estado suelen tener tres procedencias: política; académica (profesores de distintas ramas del Derecho, especialmente: derecho constitucional; derecho financiero y tributario; o derecho europeo); y alta función pública (cada vez menos frecuente).

Tradicionalmente, el nombramiento de Consejero de Estado solía recaer sobre juristas que habían desarrollado una importante carrera política que había culminado con la titularidad de alguna cartera ministerial y que se encontraban, desde algún tiempo, alejados de la primera línea de la vida política, aunque no necesariamente totalmente desvinculados de ella (por ejemplo, senadores). En estos casos, lo normal era que el nombramiento recayera en personas de cierta edad que permanecían en el Consejo de Estado hasta su jubilación.

terior y Relaciones del Reino la persona que haya resultado elegida en el procedimiento que se acaba de describir, quien, de acuerdo con el Ministro de Justicia, propone su nombramiento al Consejo de Ministros. Ni el Rey ni el Gobierno tienen actualmente ninguna influencia en la actual selección y nombramiento de los consejeros de estado, de manera que la persona que es seleccionada por el Consejo de Estado es la que finalmente es nombrada –lo cual asegura la independencia de las dos Divisiones que lo integran–.

Los consejeros de Estado pueden ser asignados, mediante real decreto, a la División Consultiva o a la División Contenciosa, o a ambas a la vez. Ahora bien, en este último caso, el número de miembros y consejeros de estado que trabajen a la vez en las dos secciones no podrá ser superior a diez [751].

B) Separación, suspensión o cese

Los consejeros de estado solo pueden ser cesados por el propio Consejo de Estado, de acuerdo con unas reglas análogas a las que rigen para la separación de jueces o magistrados. Ahora bien, el Consejo de Estado, mediante acuerdo razonado, puede, en caso de incapacidad o enfermedad, asignarles otras funciones.

C) Funciones

Los consejeros tienen encomendado el estudio de los asuntos que les son asignados y la redacción de los dictámenes, con la ayuda de los asesores.

Los consejeros de estado suelen trabajar en el Consejo a tiempo parcial y solo excepcionalmente a tiempo completo. Actualmente, se fomenta que los consejeros de estado tengan dedicación parcial –en general, 80 % al Consejo de Estado y 20 % a otras actividades (académicas, filantrópicas o como miembros de consejos asesores o juntas directivas en determinadas instituciones

En cambio, en los últimos años se puede observar una tendencia a elegir personas con un perfil diferente con el objetivo de introducir en la composición una mayor diversidad de experiencias profesionales, género, edades, etc., y, con ello, aumentar el conocimiento del Consejo de Estado sobre las distintas realidades sobre las que debe pronunciarse. Por un lado, ha aumentado considerablemente el número de mujeres consejeras de estado; por otro, se han nombrado algunos consejeros de estado cuya edad estaba, ligeramente, por debajo de los cincuenta años -y, en consecuencia, que no estaban al final de su carrera profesional-; y, por otro, se han nombrado consejeros de estado a personas que habían desarrollado su carrera en el sector privado.

[751] En los últimos años se ha consolidado una práctica en virtud de la cual los consejeros son asignados a una u a otra división, de manera que desde agosto de 2024 no queda ya ningún consejero que desempeñe funciones en las dos Divisiones a la vez. El criterio del Consejo de Estado es que es no se lleven a cabo más nombramientos de consejeros para ambas divisiones, que el legislador elimine dicha posibilidad y que se ahonde en la separación de las dos divisiones para conseguir, tanto de hecho como de derecho, una total separación entre la División Consultiva y la División Contenciosa.

públicas, principalmente)– pues se considera que supone un enriquecimiento tanto para el Consejero como para el Consejo de Estado. La página web de la institución publica todos los cargos adicionales que desempeñan los consejeros. No obstante, no pueden desempeñar a la vez ni cargos representativos, ni cargos públicos –salvo excepciones– ni otras profesiones como abogado, notario, contable, asesor fiscal o asesor jurídico.

3.3.3 Consejeros de Estado en servicio extraordinario [752]

A) Nombramiento

Los consejeros de estado en servicio extraordinario son nombrados de manera análoga a los consejeros de estado entre personas de reconocida competencia en un determinado ámbito jurídico para un determinado período de tiempo.

En general, los nombramientos recaen sobre jueces de otros tribunales y con su nombramiento se persigue garantizar la unidad de interpretación del derecho entre los distintos tribunales. Actualmente, no hay consejeros de estado en servicio extraordinario en la División Consultiva, solo en la División Contenciosa.

B) Funciones

Desempeñan las funciones que el Vicepresidente les encomienda –en general, las propias de un Consejero de Estado de la División Contenciosa, que las ejercen en igualdad de condiciones– y su dedicación suele ser parcial (entre el 40 y el 60 % de la jornada completa de un consejero de estado).

3.4 **Secretario General**

A) Nombramiento

El Secretario General es nombrado por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Consejo de Estado [753].

Para proveer la plaza de Secretario General se abre un proceso de selección público al que cualquier persona que cumpla los requisitos puede pos-

[752] En noviembre de 2024, el número de consejeros extraordinarios ascendía a 16.
[753] El Secretario General no es consejero de Estado.

tularse. En todo caso, los candidatos deben acreditar formación jurídica (grado o máster en derecho). La evaluación de las candidaturas compete a dos comités: uno, integrado por el Vicepresidente –que lo preside– y dos consejeros de estado; otro, por los directores que dependerán del Secretario General. Finalmente, el primero de los comités mencionados elige un candidato [754], el Consejo de Estado propone al Consejo de Ministros el nombramiento de esa persona.

B) Mandato y cese

El Secretario General es contratado por un período de tiempo indefinido, debiendo, no obstante, en todo caso jubilarse al cumplir los setenta años. También puede ser cesado por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Consejo de Estado.

C) Funciones

El Secretario General dirige la Secretaría General, que es la encargada de velar por el buen funcionamiento de la institución.

D) Organización

De la Secretaría General dependen cuatro direcciones: Dirección Consultiva; Dirección de Apoyo a la gestión; Dirección de Servicios Auxiliares; Dirección Contenciosa.

La Dirección Consultiva está dirigida por un Director y tiene encomendada la gestión y organización de los asesores (treinta y cinco) y del personal administrativo (quince) que trabajan para la División Consultiva. Le corresponde dar soporte a la División Consultiva, en general, y, en especial, en el reclutamiento, la organización y la formación de su personal. La Dirección de apoyo a la gestión se estructura en cuatro departamentos: departamento de comunicación, departamento de digitalización y privacidad [755], departamento de eventos [756], departamento de apoyo administrativo [757].

---

[754] La persona elegida suele ser una persona de contrastadas habilidades directivas y con una larga trayectoria de gestión en el sector público. El perfil del Secretario General es radicalmente diferente al de un consejero de estado.

[755] Integrado por entre treinta y treinta y cinco personas.

[756] Encargado de la organización de los eventos en la sede del Consejo de Estado, en la que no solo se organizan eventos propios de la institución, sino que también se ceden sus espacios para eventos externos –en 2021 el número de eventos externos alcanzó la cifra de 220–, razón por la cual este departamento cuenta con más de veinte personas.

[757] Presta apoyo a la Comisión de Derecho de la UE y a la Comisión de Constitucional y está integrada por entre diez y quince personas.

3.5 **Asesores**

La División Consultiva cuenta con treinta y cinco asesores, que auxilian a los consejeros de Estado en el ejercicio de sus funciones.

A) Categorías

Los asesores se clasifican en tres categorías: *junior legal adviser*; *senior legal adviser*; *head of legal field*. La promoción entre la primera y la segunda categoría suele durar entre dos y tres años. La promoción a la tercera categoría depende de las vacantes que haya en cada área de especialización.

En general, el tiempo medio de permanencia en el Consejo de Estado de los asesores oscila entre cinco o seis años.

B) Acceso

Los asesores son contratados por el Consejo de Estado después de haber superado un proceso de selección organizado por la Dirección Consultiva de la Secretaría General. Cuando hay una vacante de asesor en el Consejo de Estado, se publica la vacante y se abre un plazo para presentar candidaturas. Los candidatos que se postulan suelen tener grado y master en derecho (aunque también se postulan –y se contratan– personas que han estudiado grado y master en economía, filosofía o ciencia política) y algunos años de experiencia profesional en la administración pública o en la universidad. Una vez analizados los currículos presentados, tiene lugar una entrevista y un examen en el que se debe redactar un breve proyecto de dictamen sobre una parte de un proyecto normativo [758].

C) Funciones

Los asesores asisten a los consejeros en el ejercicio de sus funciones y, en general, elaboran borradores de los proyectos de dictamen.

3.6 **Datos**

A finales del año 2025, la División Consultiva estaba integrada por: el Presidente de la División–que es el Vicepresidente del Consejo de Estado–;

[758] En noviembre de 2022 el Consejo de Estado tenía serias dificultades para atraer candidatos para desempeñar los puestos de asesores como consecuencia de diversos factores que no son fáciles de concretar. Según me han explicado, dos son los más importantes: por un lado, disminución del número de personas que estudian masters de derecho público como consecuencia de la generalizada pérdida de interés por trabajar en el sector público por las peores condiciones labores (salarios más bajos, menos flexibilidad laboral, menos teletrabajo…); por otro, porque la carrera dentro de la institución es muy limitada y no existe la posibilidad de hacer carrera interna para llegar a ser nombrado consejero de estado.

dos miembros, uno de los cuales ostentaba la Vicepresidencia de la División; y 13 consejeros de estado. Estaba asistida por treinta y cinco asesores.

4. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Consejo de Estado se organiza en torno a dos Divisiones: la División Contenciosa y la División Consultiva. La División Contenciosa se organiza en tres salas: Sala de Medio Ambiente; Sala de Extranjería; y Sala General. La División Consultiva en cuatro secciones y, adicionalmente, cuenta con varias comisiones y comités. Por razones del ámbito de estudio del presente trabajo, a continuación se tratan únicamente los aspectos relativos a la División de Consulta.

4.1 **Secciones**

A) Distribución y composición

La División Consultiva está organizada en cuatro secciones [759].

Todas las secciones están presididas por un consejero de estado e integradas por entre cinco y siete consejeros.

B) Funcionamiento

A las reuniones de las secciones asisten los consejeros de estado que integran la sección y los asesores que les auxilian en el ejercicio de sus funciones –unos y otros se sientan alrededor de la misma mesa y se intercalan–. En la sección, los proyectos de dictamen son adoptados por unanimidad, salvo excepciones, en que se adoptan por mayoría absoluta.

C) Funciones

Las Secciones están encargadas del estudio de los asuntos remitidos y de elaborar el proyecto de dictamen que será examinado en la División Consultiva.

---

[759] A principios del año 2025, las secciones son:

La Sección I despacha los asuntos procedentes de los siguientes ministerios: Asuntos Generales; Interior y relaciones del Reino; Educación, Cultura y Ciencia; Vivienda y ordenación del territorio.

La Sección II despacha los asuntos procedentes de los siguientes ministerios: Asilo y migración; Asuntos exteriores; Defensa; Justicia y Seguridad.

La Sección III despacha los asuntos procedentes de los siguientes ministerios: Asuntos Sociales y Empleo; Salud, Bienestar y Deporte.

La Sección IV despacha los asuntos procedentes de los siguientes ministerios: Asuntos económicos; Infraestructura y gestión del agua; Clima y crecimiento verde; Agricultura, pesca, calidad de los alimentos y naturaleza.

4.2 **División Consultiva**

A) Composición

La División Consultiva está compuesta por el Vicepresidente –que la preside–; los miembros, los consejeros de estado y los consejeros de estado extraordinarios nombrados para la División Consultiva.

Pueden asistir a las reuniones de la División Consultiva el heredero al trono y los miembros de la Casa Real que hayan sido nombrados miembros del Consejo de Estado, pero no tienen derecho a voto.

B) Funcionamiento

La División consultiva se reúne todos los miércoles [760] para examinar los proyectos de dictamen presentados por las secciones.

Sus reuniones se desarrollan a puerta cerrada y bajo deber de confidencialidad. Para que pueda celebrarse la reunión es necesario que estén presentes la mitad de sus miembros, incluido el Vicepresidente. En todo caso, sus miembros deben abstenerse de participar en las deliberaciones y de votar cuando no puedan garantizar su imparcialidad. Las decisiones de la División Consultiva se adoptan por mayoría absoluta de los presentes y, en caso de empate, el Presidente goza de voto de calidad (de lo cual debe quedar constancia en el dictamen). No obstante, por lo general, todos los dictámenes se adoptan por unanimidad, siendo extraordinario que se fuerce la votación.

La División Consultiva puede, si así lo estima conveniente, reunirse con el ministro o los ministros para tratar los asuntos remitidos o que vayan a ser remitidos. También puede solicitar que se complete la información remitida al Consejo de Estado en relación con un determinado asunto y que se designe a un funcionario para que asista a las deliberaciones de la División Consultiva con objeto de que facilite las informaciones que considere necesarias a la vista de la deliberación. En fin, el Vicepresidente puede convocar a determinadas personas a reunirse con la División Consultiva [761].

---

[760] Estas reuniones se celebran en el Binnenhof –sede de los Estados Generales; del Ministerio de Asuntos Generales y la oficina del Primer Ministro de los Países Bajos–. Sin embargo, durante la reforma del Binnenhof, se han venido celebrando en un palacio cercano a la sede principal del Consejo de Estado que también pertenece al Consejo de Estado y que está dedicado, fundamentalmente, a albergar reuniones. La reunión está precedida de un almuerzo-buffet sencillo e informal, de pie, en el que participan todos los Consejeros de estado de la División Consultiva, y, en su caso, los Consejeros del Reino.

Los miembros de la Casa Real no asisten a las reuniones, salvo cuando se trata de reuniones ceremoniales.

[761] En la práctica, la relación se establece entre el consejero/asesor y el responsable/responsables de la elaboración de los proyectos normativos del Ministerio en cuestión y rara vez se producen reuniones formales entre la División Consultiva y la autoridad consultante o se designa a un funcionario. Ahora bien,

C) Funciones

La División Consultiva tiene encomendada la aprobación de los dictámenes, informaciones e informes elaborados por las secciones, comisiones y comités.

4.3 **Comisiones especiales**

El Consejo de Estado cuenta con una serie de comisiones especiales que cumplen funciones análogas a las secciones en lo que respecta a las funciones que tienen encomendadas.

4.3.1 Comisión Especial del Reino

A) Composición

Está formada por el Vicepresidente –que lo preside– y por siete consejeros de Estado, entre ellos los tres consejeros del Reino.

B) Funciones

Le corresponde la aprobación de los proyectos de dictamen sobre los proyectos normativos que afectan a los países caribeños del Reino de los Países Bajos –Aruba, Curazao y San Martín–.

4.3.2 Comisión Especial de Supervisión Presupuestaria Independiente

A) Composición

Este Comité está integrado por el Vicepresidente –que lo preside– y por siete consejeros de estado.

---

estas reuniones solo tienen como objetivo conocer en detalle determinados aspectos del asunto sometido a consulta, no alcanzar un acuerdo/concertación sobre el contenido del dictamen (Konijnenbelt, M. 1999a. Le Conseil d'État néerlandais et l'importance des principes de droit non écrits dans les avis et la jurisprudence. *La Revue administrative,* 52. p. 102.)

B) Funciones

Desde 2014, la División Consultiva tiene encomendada la supervisión independiente del cumplimiento de las normas fiscales europeas [762] y, por ello, este Comité elabora, dos veces al año, en abril y en septiembre, un proyecto de informe sobre supervisión presupuestaria independiente y, además, también en septiembre de cada año, un proyecto de informe sobre el memorando presupuestario. Los informes son finalmente adoptados por la División Consultiva del Consejo de Estado.

4.3.3 Comisión Especial sobre el Clima

A) Composición

El Comité Especial sobre el Clima está integrado por el Vicepresidente –que lo preside– y por seis consejeros de estado.

B) Funciones

Desde el 1 de septiembre de 2019, la División Consultiva debe evaluar si el Gobierno está cumpliendo los objetivos climáticos establecidos por el Gobierno en el Plan Climático, el Memorando Climático y el Informe de Progreso. La elaboración del proyecto informe corresponde al Comité y la adopción del informe a la División Consultiva.

4.4 **Comités de apoyo**

El Consejo de Estado cuenta, asimismo, con dos comités de apoyo a los consejeros de estado y asesores en el ejercicio de sus funciones: el Comité Constitucional y el Comité sobre derecho europeo. Adicionalmente, cuenta con el Comité de los Tres.

4.4.1 Comité Constitucional

Este Comité está integrado por dos consejeros de estado y tres asesores. Su misión es asesorar a los consejeros de estado que lo soliciten –tanto de la División Consultiva como de la División Contenciosa– en derecho constitucional, asuntos de especial complejidad o relevancia constitucional.

[762] En España, estas funciones corresponden a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF).

4.4.2 Comité sobre derecho europeo

Este Comité está integrado por dos consejeros de estado y tres asesores. Su misión es asesorar a los consejeros de estado que lo soliciten –tanto de la División Consultiva como de la División Contenciosa– en derecho de la Unión Europea [763].

4.5 **Comité de los Tres**

El Comité de los Tres está integrado por el Vicepresidente, el Presidente de la División Contenciosa y el Secretario General. Aunque no es un órgano formalmente establecido, se reúne periódicamente para garantizar la coordinación de las distintas estructuras administrativas de la institución, poner en común la información relevante de las que cada uno de sus integrantes disponga y asegurar la coherencia y unidad de actuación de todo del Consejo de Estado.

5. FUNCIONES

Tradicionalmente, el Consejo de Estado ha tenido atribuidas funciones consultivas y funciones jurisdiccionales. Recientemente, se le han encomendado también funciones de estudio e investigación y funciones de supervisión o control. Por razón del objeto del presente estudio, a continuación se exponen las funciones atribuidas a la División Consultiva, a saber: las funciones consultivas, a través de los dictámenes y las informaciones; las funciones de estudio e investigación, a través de informes y otros documentos; y las funciones de supervisión, a través de informes.

5.1 **Función consultiva: dictámenes e informaciones**

5.1.1 Consultas sobre proyectos normativos

El Consejo de Estado es consultado sobre proyectos normativos diversos.

[763] La Comisión sobre derecho europeo organiza encuentros informales cada dos semanas para dar a conocer las novedades jurisprudenciales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En su gran mayoría, las consultas a esta Comisión son formuladas por el la División Contenciosa (en torno al 85 %), pero también recurren a ella algunos consejeros de la División Consultiva.

5.1.1.1 *Tipos de consultas*

A) Preceptivas

El Consejo de Estado debe ser consultado, con carácter preceptivo, sobre los siguientes proyectos normativos:

1. Los anteproyectos de Ley, incluidos los anteproyectos de Ley de presupuestos generales del estado –no es preceptivo, en cambio, remitir los anteproyectos de ley que modifiquen los presupuestos generales del estado–.
2. Las proposiciones de ley si lo solicita al menos uno de los miembros de alguna de las cámaras –antes de ser examinadas por el Parlamento– [764].
3. Anteproyectos de ley de aprobación o de denuncia de un tratado internacional.
4. Proyectos de normas reglamentarias de carácter general adoptados en desarrollo o ejecución de una norma con rango legal –pero no sobre los proyectos de normas reglamentarias de los ministros dictados en virtud de una habilitación normativa contenida en una norma superior–.

B) Facultativas

El Gobierno puede someter a consulta cualesquiera otros proyectos normativos.

5.1.1.2 *Dictámenes*

A) Expedientes

Los expedientes están integrados por el proyecto normativo en cuestión; un informe que contiene un análisis jurídico y de políticas públicas del proyecto y un documento que contiene una explicación de las opciones regulatorias más importantes y de todos aquellos aspectos que se consideran de interés.

Los asuntos remitidos, una vez son registrados, son clasificados, *a priori,* en función de su complejidad en tres categorías (A, B y C) y son asignados a un consejero de estado, que es el encargado de redactar el proyecto de dictamen, con la ayuda de uno o dos asesores.

[764] El Parlamento la remite al Gobierno y el Gobierno al Consejo de Estado.

B) Plazo

Con carácter general, el plazo para emitir dictamen es de 3 meses [765].

No obstante, dicho plazo se reduce considerablemente cuando se solicita con carácter urgente –en este caso, se adopta en una reunión ordinaria de la División Consultiva– o con carácter extraordinariamente urgente –se adopta por el presidente de la División Consultiva, previa consulta con el Presidente de la Sección correspondiente y el ponente–.

C) Contenido [766]

Los dictámenes se pronuncian sobre la calidad de los proyectos normativos. Tradicionalmente realizaban tres tipos de análisis: de políticas públicas, constitucional y jurídico [767], y técnico. En octubre de 2022, el Consejo de Estado publicó, por primera vez, un documento titulado «Marco de evaluación de la División Consultiva del Consejo de Estado» en el que detalló, bajo la rúbrica «El marco de evaluación: adecuación, proporcionalidad y viabilidad», el contenido de los distintos análisis que deben contener sus dictámenes [768], que actualmente son cuatro: análisis de políticas públicas; análisis constitucional y legal; análisis de implementación; y análisis de los efectos en la práctica jurídica.

Los dictámenes se dividen en dos partes: la primera, que contiene los análisis que se acaban de referir, y la segunda, que contiene la conclusión.

La primera parte del dictamen contiene, en primer lugar, el denominado análisis de políticas públicas, que comprende los siguientes apartados y debe plantearse y, en su caso, responder las siguientes preguntas:

---

[765] Según los datos publicados en la página web del Consejo de Estado, en 2020 el plazo medio en que se emitieron los dictámenes desde que el asunto fue registrado en el Consejo de Estado fue de 42 días, el 73,7 % de los dictámenes fueron emitidos en menos de dos meses y el 89,8 % en menos de tres meses

En 2021, el plazo medio fue de 40 días, el 75,8 % de los dictámenes se emitieron en menos de dos meses, y el 89,8 % en menos de tres meses.

Tanto en 2022 como en 2023, la División Consultiva tardó, de media, 46 días en emitir sus dictámenes. En 2022, más del 70 % de los dictámenes se emitieron en menos de dos meses y el 90 % en menos de tres meses. Casi el 54 % recibió el llamado «dictamen de conformidad» y el 7,3 % de los dictámenes fueron desfavorables. En 2023, más del 70 % de los dictámenes se emitieron en menos de dos meses y casi el 90 % en menos de tres meses. Más del 60 % recibió el llamado «dictamen de conformidad» y el 10,3 % de los dictámenes fueron desfavorables.

[766] Este apartado es, en buena medida, una traducción del documento publicado en octubre de 2022 por el Consejo de Estado: «Marco de evaluación de la División Consultiva del Consejo de Estado», cuya versión en inglés está publicada en Home - Raad van State .

[767] Desde hace ya varias décadas, el Consejo de Estado de Países Bajos llegó a la conclusión de que los análisis jurídico y técnico no eran suficientes para garantizar la calidad de la regulación y que, para ello, era también necesario realizar un análisis de políticas públicas.

[768] Este documento, que inicialmente solo estaba publicado en neerlandés, ha sido finalmente publicado en inglés, versión que se toma como referencia para dar cuenta de su contenido.

a) Análisis del problema

– ¿Cuál es el problema que ha motivado la elaboración del proyecto normativo remitido? ¿El problema está identificado correctamente?

– ¿A quién afecta el problema?

– ¿Qué interés o intereses públicos están en juego?

– ¿Cuál es el contexto del problema? ¿Cuáles son los antecedentes políticos, sociales e históricos del problema y la causa o razón del problema?

– ¿Qué conclusiones pueden extraerse sobre la forma en que se ha abordado este problema, o problemas similares, en el pasado? Y, si se han adoptado soluciones similares a las contenidas en el proyecto normativo remitido, ¿cuál ha sido su eficacia y cuáles los resultados obtenidos?

– ¿El proyecto normativo remitido resuelve el problema?

– ¿Qué informaciones y datos se han manejado a la hora de redactar el proyecto normativo? ¿Se han consultado estudios científicos/académicos que analicen el problema que aborda el proyecto normativo? ¿Qué informes/documentos están publicados sobre el problema, u otros similares y, en su caso, si han sido tomados en consideración a la hora de elaborar el proyecto normativo?

b) Planteamiento del problema

1. Idoneidad y objetivo

– ¿Cuáles son el objetivo o los objetivos del proyecto normativo?

– ¿Qué resultado se espera conseguir y cuándo debería alcanzarse?

– ¿Es necesario aprobar el proyecto normativo remitido, a la vista de las leyes y reglamentos en vigor?

– ¿Qué alternativas al proyecto normativo se han barajado (autorregulación; subvenciones; información pública; sistema de autorizaciones; certificación)? ¿Por qué se ha optado por la opción finalmente elegida?

– En relación con la eficacia y eficiencia del proyecto sometido a consulta ¿cuáles son los presupuestos que se toman en consideración?

– En relación con el efecto deseado en el comportamiento de los afectados por el proyecto normativo sometido a consulta ¿cuáles son los presupuestos que se toman en consideración?

2. Efectos

– ¿Quiénes han intervenido y en qué fase del procedimiento de definición de la política pública y del procedimiento normativo? ¿Qué tipo de participación han tenido? ¿Sus aportaciones han sido tomadas en consideración?

– ¿Cuáles son las consecuencias del proyecto normativo remitido para quienes han intervenido en la tramitación? ¿Hay efectos colaterales previsibles (positivos o negativos) sobre otros ámbitos de regulación?

– ¿Se han tenido en cuenta los efectos que el proyecto normativo puede tener sobre las distintas generaciones de ciudadanos? ¿los efectos del proyecto normativo inciden especialmente en alguna o algunas generaciones?

– ¿Se requiere una traducción digital a algoritmos del proyecto remitido? Y, en su caso, ¿cómo y quién lleva a cabo su traducción y aplicación? Y ¿los algoritmos son transparentes y verificables?

– ¿Cuáles son las implicaciones económicas y financieras, tanto estructurales como incidentales, del proyecto normativo remitido? ¿Se han previsto las medidas necesarias para cubrir los costes de su aplicación? ¿Cómo afectan las implicaciones económicas y financieras aludidas a la concepción y configuración del proyecto normativo remitido?

La segunda parte del dictamen realiza el análisis constitucional y jurídico [769], que está dividido en los siguientes apartados y debe plantearse y, en su caso, responder las siguientes preguntas:

a) Relación con la ley superior

1. Constitución

– ¿Puede verse restringido el ejercicio de derechos fundamentales por la entrada en vigor del proyecto normativo remitido y, en su caso, hay justificación para ello?

– ¿Respeta el proyecto normativo remitido el ejercicio de los derechos fundamentales de carácter social?

– ¿Respeta el proyecto normativo los principios de primacía del poder legislativo y de responsabilidad ministerial y la relación entre los distintos niveles de gobierno?

– ¿Respeta el proyecto normativo remitido la Constitución y los principios que de ella emanan?

2. Estatuto del Reino de los Países Bajos

– ¿Respeta el proyecto sometido a consulta el Estatuto que regula las relaciones entre los Estados del Reino y los principios que sobre este particular están contenidos en la Constitución?

[769] La División Consultiva verifica que el proyecto normativo en cuestión es conforme a derecho (Estatuto del Reino de los Países Bajos; la Constitución; los tratados internacionales; el derecho europeo; los principios generales del derecho y, en su caso, a las normas con rango de ley) y cómo encaja en el ordenamiento jurídico de los Países Bajos.

3. Derecho de la Unión Europea

– ¿Existe normativa de la Unión Europea sobre el ámbito que se regula? En caso afirmativo, ¿cuál es la relación entre la normativa propuesta y la normativa de la UE? ¿son compatibles?

– ¿La normativa europea deja margen para una normativa nacional? En caso afirmativo, ¿el proyecto normativo es compatible con el Tratado de la UE y el Tratado de Funcionamiento de la UE? ¿puede haber alguna restricción de derechos reconocidos en el Derecho de la UE? ¿el proyecto normativo respeta el principio de proporcionalidad en lo que a restricción de derechos se refiere?

– ¿El proyecto normativo afecta a alguno de los derechos reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE? En caso afirmativo ¿el proyecto normativo restringe alguno de esos derechos? ¿Está justificada la restricción?

4. Tratados Internacionales

– ¿Existe algún tratado internacional (específico) en la materia que se regula? ¿cómo afecta al proyecto normativo?

– ¿Pueden verse restringidos derechos humanos reconocidos en tratados internacionales por la entrada en vigor del proyecto normativo remitido y, en su caso, cuál es su justificación?

– ¿Afecta el proyecto normativo remitido a los derechos humanos de carácter social?

5. Restricciones sobre derechos humanos o derechos fundamentales

– ¿Existe alguna restricción al ejercicio de derechos humanos o derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y los tratados?

– En caso de que se limite el ejercicio de derechos fundamentales consagrados en la Constitución, ¿cumple con los requisitos establecidos en la Constitución para establecer dicha limitación?

– ¿La restricción es suficientemente reconocible y previsible?

– ¿La restricción del derecho obedece a un objetivo legítimo y cumple este objetivo los criterios aplicables?

– ¿Es necesaria la restricción del ejercicio del derecho en una sociedad democrática? ¿La restricción obedece a una urgente demanda social y a los requisitos de proporcionalidad y subsidiariedad?

– ¿En qué medida la Constitución, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y/o los tratados brindan una protección equivalente?

6. Principios generales del Derecho

– ¿Respeta el proyecto normativo los principios generales del derecho (seguridad jurídica, igualdad y proporcionalidad)?

b) Aspectos jurídicos sistémicos

1. General

– ¿Encaja el proyecto normativo remitido en el marco normativo, general, sectorial y específico, en que debe insertarse?

– ¿Se ha tenido en cuenta la necesidad de traducción digital a algoritmos?

– ¿Es el proyecto de legislación claro y sencillo, a la vista de la legislación preexistente sobre esa materia?

– ¿Es uno de los objetivos del proyecto mantener la coherencia de la regulación?

2. Competencia

– ¿Qué órgano o entidad es competente para aplicar la norma: Estado, provincias o regiones, municipios, etc.? ¿Son entidades públicas, privadas o semipúblicas? ¿Es el órgano adecuado?

– ¿Qué forma adopta la normativa proyectada –ley, real decreto u orden ministerial–? ¿Es la forma adecuada?

– ¿La distribución de competencias prevista entre las distintas autoridades que deben intervenir es adecuada?

3. Poderes discrecionales

– ¿De qué competencias, poderes discrecionales o facultades debe disponer el órgano competente? ¿qué facultades debería tener para evitar efectos no deseados? ¿es necesario establecer una limitación temporal a esas competencias, poderes discrecionales o facultades?

4. Supervisión, cumplimiento y protección jurídica

– ¿Se han previsto las medidas necesarias para garantizar la protección jurídica y judicial? ¿Dicha protección jurídica está asegurada en la traducción digital de la ley, por ejemplo, a algoritmos?

– ¿Qué régimen sancionador está previsto para los casos de incumplimiento de la normativa proyectada –derecho disciplinario, derecho administrativo, derecho penal, derecho privado o dual– y cuáles son las razones de

haber optado por dicho régimen? ¿Es el régimen sancionador más adecuado en este caso?

– ¿Quién será competente de la supervisión y/o de la ejecución? ¿es el órgano o la entidad adecuada?

– ¿Qué instrumentos de supervisión y/o aplicación son necesarios? ¿se han incluido en la normativa proyectada?

5. Derecho transitorio y evaluación

– ¿Se han incluido disposiciones transitorias (específicas)?

– ¿Existe constancia de los resultados de disposiciones similares y, en su caso, cómo fueron elaboradas?

– ¿Tiene el proyecto sometido a consulta alguna disposición de seguimiento de su aplicación?

– ¿Es necesario incluir una cláusula de evaluación? En caso afirmativo, ¿qué criterios de evaluación deben aplicarse y por qué estos criterios darán lugar a una evaluación útil?

La tercera parte del dictamen contiene el análisis de la aplicación del proyecto normativo en cuestión, que tiene los siguientes apartados y debe plantearse y, en su caso, responder las siguientes preguntas:

a) Capacidad de los ciudadanos y de los actores privados/empresas [770]

– ¿Se han identificado de forma adecuada quiénes serán los destinatarios de la regulación proyectada? Durante la concepción y elaboración del proyecto normativo ¿se ha tenido en cuenta si es factible que sea cumplida por los destinatarios? ¿se les ha consultado? ¿han comprendido lo que la propuesta les exige?

– ¿Se ha explicitado la situación que se quiere regular?

– ¿Qué cargas impondrá a los destinatarios el cumplimiento de la normativa proyectada? ¿son asumibles por los destinatarios? ¿se han realizado pruebas previas (por ejemplo, grupos de discusión, simulaciones) para comprobarlo?

– ¿Qué implicaciones tienen los distintos incumplimientos de la normativa proyectada por parte de los destinatarios? ¿es posible subsanar el incumplimiento? ¿se han adoptado medidas de apoyo y de detección precoz?

– Si la aplicación de la normativa proyectada exige utilizar tecnologías digitales ¿son suficientemente fáciles de utilizar y qué evidencias lo demues-

[770] Se considera que la consecución de los objetivos que subyacen a la elaboración de todo proyecto normativo depende de la capacidad que tengan sus destinatarios de cumplir con las previsiones que contenga. Por ello, se analiza no solo la normativa proyectada sino, también, los efectos que sobre los destinatarios tiene la acumulación de obligaciones derivadas de distintas normas.

tran? ¿es posible no utilizar medios digitales para cumplir con la regulación proyectada y cuáles son las disposiciones relativas a la posibilidad de subsanar el incumplimiento?

– ¿Se han tenido en cuenta y especificado las cargas de toda índole que para las empresas entraña el proyecto normativo? ¿se ha hecho de forma adecuada y suficiente?

– ¿Se ha previsto un procedimiento de comunicación y aplicación? ¿Es realista?

b) Viabilidad y exigibilidad [771]

– ¿Transfiere el proyecto normativo obligaciones o responsabilidad a otros niveles de gobierno, autoridades de ejecución, autoridades de supervisión o entidades privadas? ¿Se ha tenido en cuenta de alguna forma su parecer?

– ¿Es claro y adecuado el proyecto normativo para su aplicación y cumplimiento por parte de la Administración?

– ¿Se espera que de la aplicación del proyecto normativo se derive un aumento de los recursos administrativos? ¿Es asumible?

– ¿Cuentan quienes deben aplicar la normativa proyectada de los medios, incluidos los informáticos, necesarios para ello? En caso de que sea necesario ¿podrán modificar sus sistemas para garantizar la entrada en vigor de la normativa proyectada sin problemas? En caso negativo ¿qué sería necesario? ¿está el proyecto acompañado de un plan de aplicación?

– ¿Requiere la aplicación de la normativa proyectada de la coordinación con otras administraciones públicas y, en caso afirmativo, qué se ha previsto al respecto?

– ¿Están garantizados una financiación y unos resultados adecuados?

– ¿Cuáles son las implicaciones financieras y organizativas para todas las entidades concernidas? ¿Se ha verificado o se va a verificar si la aplicación de la normativa proyectada provoca una acumulación de funciones en una de las entidades responsables de su aplicación? ¿es asumible?

– ¿Pueden las entidades asumir las implicaciones derivadas de la aplicación de la normativa proyectada? ¿es factible? ¿se dispone a corto plazo de personal y recursos suficientes, incluidos los financieros? ¿qué evidencias se aportan al respecto?

---

[771] Este análisis está dirigido, por un lado, a verificar que se han especificado las administraciones públicas y, dentro de ellas, los órganos responsables de aplicar la regulación proyectada y que son competentes para ello; y, por otro, sobre todo, si serán capaces de ejercer las competencias y facultades que se les han atribuido, prestando especial atención a los aspectos digitales.

Y, por último, el análisis de la aplicación del derecho [772], que contiene los siguientes apartados y debe plantearse y, en su caso, responder las siguientes preguntas:

– ¿Se ha consultado a la judicatura sobre la legislación propuesta?

– ¿Esta consulta ha puesto de manifiesto que la legislación propuesta es clara y sencilla (en lo que al establecimiento de normas se refiere) y puede ser aplicada por los tribunales?

– ¿Se ha consultado a otros agentes jurídicos, como la policía, la fiscalía y la abogacía? ¿podrán aplicar la normativa proyectada?

– ¿Se espera que los supuestos litigiosos aumenten en número o complejidad? ¿Es asumible?

– ¿Cuáles son las implicaciones financieras y organizativas para los tribunales y otros actores de la práctica jurídica? ¿Se dispone a corto plazo de personal y recursos suficientes, incluidos los financieros? ¿Qué pruebas hay de ello?

– ¿Disponen de los sistemas necesarios, incluidos los informáticos? ¿Podrán modificar sus sistemas para garantizar una entrada en vigor de la ley sin problemas? Si no es así, ¿qué necesitan para conseguirlo?

– ¿Qué influencia tendrá la legislación propuesta en las condiciones de financiación de la práctica jurídica? ¿se han tomado las medidas adecuadas al respecto?

Por último, aunque no está individualizado en el documento que se acaba de traducir, el Consejo de Estado realiza un análisis técnico en el que se examina si el proyecto está bien elaborado desde un punto de vista de la técnica normativa, si contiene una regulación sistemática y lógica y si gramaticalmente es correcto.

En todo caso, los análisis deben estar minuciosamente motivados y en ningún caso deben pronunciarse sobre las opciones políticas que subyacen a las leyes y los reglamentos, que corresponden al Gobierno y al Parlamento. Ahora bien, ello no impide, que el dictamen pueda poner de manifiesto las debilidades que, en su caso, tenga el proyecto normativo sometido a consulta; solicitar reconsiderar determinados aspectos o reforzar los razonamientos en los que se apoyan determinadas previsiones del proyecto; o, incluso, invocar el «sentido común» del Gobierno. El dictamen siempre es por escrito y no suele

[772] En este apartado se analiza, por un lado, si han sido consultados quienes, en última instancia, determinarán la correcta aplicación práctica de la normativa proyectada (principalmente, los tribunales, pero también, de forma distinta, la policía, el Ministerio Fiscal y la abogacía) y, por otro, los efectos que la aplicación de la normativa puede tener en aquellos que deban intervenir en la tramitación y resolución de los recursos que, en su caso, se interpongan por las aplicación de la regulación proyectada.

proponer textos alternativos al proyecto normativo remitido por la autoridad consultante. [773]

Una vez realizado los análisis que se acaban de reseñar, el dictamen termina con una conclusión, evaluación final o juicio, que recibe el nombre de «*dictum*» o «*dispositif*». El *dictum* puede tener los siguientes contenidos: uno, dictamen favorable o positivo sin modificaciones; dictamen favorable o positivo con modificaciones y/o sugerencias; dictamen desfavorable o negativo salvo modificación profunda; o dictamen desfavorable o negativo incluso si se introducen modificaciones [774].

En el caso de que el *dictum* sea desfavorable, el Director del Departamento Consultivo llama al Director del Servicio Jurídico del Ministerio que haya remitido la consulta, le explica las razones que han llevado al Consejo de Estado a adoptar un *dictum* negativo y se ofrece a tener una reunión con él para conversar más detenidamente. Además, el proyecto normativo tiene que volver a ser debatido por el Consejo de Ministros antes de ser enviado a la Cámara de Representantes –o, en su caso, aprobado– y el Ministro tiene que remitir un informe al Rey –al Gobierno– en el que debe exponer su parecer al respecto; proponer remitir, o no, el proyecto de ley al Parlamento; y explicar, en su caso, las modificaciones introducidas en el proyecto normativo en cuestión.

D) Carácter del dictamen

Los dictámenes no son vinculantes, pero en la mayoría de los casos las autoridades consultantes siguen el criterio en ellos establecido.

El Consejo de Estado solo se pronuncia después de que se hayan pronunciado el resto de órganos consultivos que, en cada caso, el ordenamiento jurídico prevea que deben intervenir [775]. Ahora bien, si después de que el Consejo de Estado haya emitido dictamen el proyecto normativo es modificado sustancialmente no es necesario que vuelva a ser sometido a consulta [776].

---

[773] La tradición del Consejo de Estado de Países Bajos es que se hacen apreciaciones críticas sobre la redacción y la técnica normativa, pero no se redacta un nuevo proyecto normativo (Serooskerken, B. V. T. V. 1965. Organisation et fonctions du Conseil d'État. *Réunion des Conseils d'État italien et néerlandais, 15, 16 et 17.* La Haye. p. 61.) En el mismo sentido: Konijnenbelt, M. 1999a. Le Conseil d'État néerlandais et l'importance des principes de droit non écrits dans les avis et la jurisprudence. *La Revue administrative,* 52. p. 102.

[774] Por ejemplo, en 2021, el 87,1 % de las consultas recibieron un «*dictum*» favorable o positivo y el resto, 12,9 recibieron un «*dictum*» desfavorable o negativo. En líneas generales, estos porcentajes suelen mantenerse estables en el tiempo.

[775] Konijnenbelt, M. 1999a. Le Conseil d'État néerlandais et l'importance des principes de droit non écrits dans les avis et la jurisprudence. *La Revue administrative,* 52. p. 102.

[776] *Ibid*. p. 102.

E) Publicidad

Hasta 1980, los dictámenes sobre los anteproyectos y proposiciones de ley y los proyectos de normas reglamentarias no eran públicos.

A partir de 1980, los dictámenes sobre anteproyectos y proposiciones de ley empezaron a publicarse en los correspondientes diarios oficiales de las Cámaras –en el momento en que el proyecto tenía entrada en ellas o se remitía el dictamen sobre la proposición– para que sus miembros y el público en general pudieran acceder a ellos. Por su parte, el resto de dictámenes sobre proyectos de normas reglamentarias comenzaron a publicarse en el Boletín Oficial cuando las normas reglamentarias eran publicadas.

Desde mayo de 2018, los dictámenes aprobados en la sesión del miércoles de la División Consultiva se publican el lunes siguiente a las 10:00 horas y, junto a ellos, el departamento de comunicación de la institución publica un resumen de los dictámenes [777] que tienen mayor relevancia para la opinión pública.

Esta nueva forma de proceder en relación con la publicidad de los dictámenes ha provocado dos fenómenos cuyo alcance está todavía por evaluar: por un lado, los dictámenes son publicados antes de que el Gobierno haya expuesto su criterio sobre las sugerencias contenidas en ellos y, en su caso, introducido en el proyecto normativo las modificaciones que estime procedentes a la vista del dictamen del Consejo de Estado –circunstancia que, frecuentemente, pone al Gobierno en una posición incómoda–; y, por otro, los dictámenes suscitan una mayor atención mediática –resulta habitual que casi todas las semanas haya referencias a los dictámenes en la prensa nacional– y sus observaciones en materia de políticas públicas son, en ocasiones, objeto de debate en los medios de comunicación y redes sociales –hecho que se considera que acentúa el peso del dictamen en la toma de decisiones por parte del Gobierno–.

F) Constancia de la intervención del *Raad van State*

Los textos de las normas sobre cuyos anteproyectos o proyectos haya emitido dictamen el Consejo de Estado, o las decisiones en las que haya sido consultado, deben dejar constancia de esta circunstancia.

G) *Feedbac*k de las autoridades consultantes

Una vez recibido el dictamen, las autoridades consultantes elaboran un informe en el que se exponen las razones por las que se atienden, o no, las

[777] Los asesores de la División Consultiva elaboran un borrador de resumen que es revisado y modificado por el departamento de prensa antes de ser publicado.

observaciones contenidas en el dictamen y lo remiten al Consejo de Estado. Este informe también es publicado inmediatamente.

5.1.2 Otras consultas

A) Preceptivas

El *Raad van State* debe ser consultado, con carácter preceptivo, en los siguientes asuntos:

1. Proyectos de Real Decreto de expropiación [778].
2. Proyectos de Real Decreto, adoptados en virtud de una ley, que anulen decisiones adoptadas por entidades locales.
3. Proyectos de Real Decreto de resolución de conflictos de atribuciones.

B) Facultativas

El Rey, el Gobierno y el Parlamento pueden someter a consulta *c*ualquier otro asunto que estimen procedente [779].

5.1.3 Peticiones de información

El Gobierno, la Cámara de Representantes (Cámara Baja) o el Senado (Cámara Alta) pueden solicitar a la División Consultiva que elabore «informaciones» sobre asuntos en materia de legislación y administración [780]. Las informa-

---

[778] En este caso, el dictamen evalúa, entre otras cosas: el fundamento de la expropiación, la solicitud, los documentos del expediente de expropiación, los aspectos formales (interés, requisitos de publicación), los puntos sustantivos (interés público, urgencia, necesidad), las opiniones de las partes interesadas y si se llevaron a cabo consultas amistosas y de qué manera.

[779] En general, son consultas que versan sobre asuntos que el Gobierno prevé que sirvan de base a futuros proyectos normativos, bien sobre aspectos de derecho constitucional o sobre la interpretación de la Constitución (Konijnenbelt, M. 1999a. Le Conseil d'État néerlandais et l'importance des principes de droit non écrits dans les avis et la jurisprudence. *La Revue administrative,* 52. p. 102.

[780] En 2021, elaboró cinco informaciones: tres a petición del Gobierno (una, sobre relaciones interadministrativas; otra, sobre el procedimiento que debe seguirse para la apertura del voto por correo; otra, sobre cuestiones tributarias de los neerlandeses de Suriname); una a petición de la Cámara de Representantes (sobre la compatibilidad de la condición de diputado con otras funciones); y otra a petición del Senado (sobre el proyecto de ley sobre procesamiento de datos por parte de las asociaciones).

En 2022, se emitieron nueve informaciones: cinco a petición del Gobierno: (sobre los Protocolos Facultativos de la Convención de las Naciones Unidas sobre Discapacidad, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; sobre las posibilidades de reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento; sobre la aprobación de un código de conducta para los ministros en relación con la responsabilidad ministerial; sobre un subsidio no obligatorio para el personal sanitario con síntomas post-COVID de larga duración; sobre relaciones interadministrativas); tres informaciones a petición de la Cámara de Representantes (sobre viabilidad jurídica de llevar a cabo inves-

ciones son informes en los que el Consejo de Estado estudia un asunto a petición de las autoridades consultantes o responde a las preguntas que estas le remiten.

5.1.4 A iniciativa del Consejo de Estado

La División Consultiva puede, a iniciativa propia, remitir tanto al Rey como al Gobierno sus consideraciones, sugerencias y observaciones sobre cualesquiera asuntos relacionados con las competencias que tiene atribuidas (se denomina dictamen espontáneo) [781].

5.2 **Función de estudio e investigación: informes y otros documentos**

El Consejo de Estado también elabora diversos informes. Por un lado, la memoria anual, incluye, en su primera parte, un estudio sobre un tema elegido

---

tigaciones independientes sobre la financiación extranjera de partidos políticos; sobre la posibilidad de que la Cámara de Representantes pueda consultar a la División Consultiva sobre el preámbulo de una orden administrativa general; y sobre el segundo Memorándum de Enmienda a la propuesta legislativa de transposición de la Directiva de la UE sobre los denunciantes de irregularidades de infracciones de Derecho europeo); y una información a petición del Senado (sobre el proyecto de ley sobre la abolición de los asientos garantizados para las empresas en las juntas de agua).

En 2023, por ejemplo, elaboró una información sobre la fase de consultas en la formación de un nuevo Gobierno a petición de la Cámara de Representantes y también una información sobre la evaluación quinquenal de la parte de los ingresos del Rey destinados a gastos de personal y materiales no facturables.

En 2024 elaboró una información a petición del Gobierno sobre la supervisión de grupos políticos y de políticos a título individual a raíz de las informaciones aparecidas en relación con los posibles pagos por parte de Rusia a políticos neerlandeses. En este último caso, las preguntas fueron las siguientes:

1. ¿Es posible una supervisión independiente de los representantes elegidos y de los grupos políticos en ambas Cámaras del Parlamento, especialmente a la luz de su posición constitucional? Si este es el caso, ¿qué principios constitucionales deben tenerse en cuenta?
2. ¿Es posible atribuir dicha supervisión a la autoridad neerlandesa para los partidos políticos prevista en el proyecto de ley? Si este es el caso, ¿cuáles son y qué aspectos deben tenerse en cuenta?
3. ¿Existen salvaguardias o medidas adicionales necesarias o convenientes, además de las disposiciones incluidas en el proyecto de ley [ley de partidos políticos], para fortalecer la supervisión de la influencia financiera extranjera sobre los partidos políticos y los representantes electos?

También en 2024 elaboró una información sobre responsabilidad ministerial y asistencia administrativa. En este caso las preguntas fueron:

1. ¿Cómo se relaciona la responsabilidad ministerial con respecto a los funcionarios públicos que, integrados en los departamentos ministeriales, prestan asistencia oficial a los miembros de las Cámaras Legislativas en la redacción de enmiendas y proposiciones de ley?
2. ¿Qué conflictos pueden surgir, y qué medidas podrían adoptarse para evitar estos conflictos?

[781] En 2024, la División Consultiva ha emitido un documento a propósito de los setenta años de la Carta del Reino de los Países Bajos en el que ha señalado que son dos los principios fundamentales para el futuro de Reino: «cooperación constructiva y asistencia mutua» y «contribución a relaciones más equilibradas y a un entendimiento mutuo». Estos dos principios se han desarrollado a lo largo del informe, que contiene recomendaciones concretas en relación con ámbitos que se consideran de singular importancia: derechos humanos y buena gobernanza; consenso con los países del Caribe; derecho electoral y solución de controversias, y potenciación de la División Consultiva del Consejo de Estado del Reino.

por el propio Consejo de Estado [782]. Por otro, el Consejo de Estado elabora un informe anual sobre la unidad del derecho administrativo, desde 2018. En fin, elabora estudios e informes sobre asuntos de actualidad en materia legislativa y contencioso-administrativa por grupos de trabajo internos creados *ad hoc*. Por ejemplo: el informe sobre el estado del Euro (2017); el informe sobre la política climática en la legislación y los acuerdos (2018); o los informes sobre las enseñanzas extraídas de los casos de subsidios para el cuidado de hijos, o sobre las sentencias judiciales (ambos de 2021).

En el marco de una mejora constante del funcionamiento de la institución, el Consejo de Estado elabora encuestas, documentos y memorándums internos sobre temas diversos. Por ejemplo, la encuesta de evaluación del funcionamiento de la División Contenciosa, 2017 [783]; un documento sobre digitalización; y, más recientemente, sobre las cualidades de los consejeros de Estado y sobre el contenido de los dictámenes.

5.3 **Función de supervisión: informes**

La atribución de esta función se debe a que el Gobierno consideró improcedente crear nuevas entidades administrativas para desempeñar esta función y a que, tras realizar un análisis de las instituciones independientes que podían asumirla, se le atribuyó al Consejo de Estado. La atribución de esta competencia ha obligado al Consejo de Estado a ir adquiriendo una especialización en ámbitos en los que carecía de ella y a incorporar consejeros y asesores con conocimientos legales, económicos, presupuestarios y medioambientales [784].

5.3.1 Supervisión presupuestaria

El Consejo de Estado tiene atribuidas, desde 2014, determinadas competencias en concepto de autoridad independiente en materia de supervisión presupuestaria [785].

---

[782] En 2023, trató el tema de la innovación en el Estado de Derecho e incluyó una serie de sugerencias.
En 2022, trató sobre la necesidad de contar con un gobierno eficaz que satisfaga las expectativas de los ciudadanos e incluyó una serie de sugerencias.
En 2021, sobre el ordenamiento jurídico internacional y, en especial, de las ventajas que tiene para los ciudadanos.

[783] Contiene los resultados de la encuesta de evaluación de la División Contenciosa realizada a los litigantes ante la justicia administrativa.

[784] La doctrina considera que son dos competencias discutibles desde el punto de las funciones que tradicionalmente han venido desempeñando los consejos de estados y en cuyo ejercicio la aportación del Consejo de Estado suele ser escasa, por lo menos hasta ahora.

[785] En España, estas funciones han sido atribuidas a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF).

La División Consultiva del Consejo de Estado emite dictamen sobre el anteproyecto de ley de presupuestos generales del Estado (en septiembre) y, además, elabora dos veces al año, en abril y en septiembre, dos informes sobre supervisión presupuestaria. En abril, emite el informe que se pronuncia sobre el respeto de las normas fiscales contenidas en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en el Derecho en el año anterior al que se emite el informe, y que también incluye pronunciamientos sobre si en los años siguientes se prevé que se respeten. En septiembre, elabora otro informe que se pronuncia sobre el cumplimiento de las normas fiscales nacionales y europeas durante el ejercicio en curso.

La elaboración de estos informes corresponde a la Comisión Especial de Supervisión Presupuestaria Independiente, que los elabora tomando en consideración los documentos de la Agencia de Análisis de Política Económica. Los informes son adoptados por la División Consultiva del Consejo de Estado y son publicados en la web de la institución.

5.3.2 Sobre cuestiones climáticas

Desde 2019, la División Consultiva tiene encomendada la elaboración de dos informes sobre cuestiones climáticas.

Por un lado, un informe sobre el proyecto de Plan Climático que, cada cinco años, debe elaborar el Gobierno [786]. El Consejo de Estado, empleando los criterios establecidos en la Ley del Clima, evalúa el proyecto de plan desde una perspectiva técnica, jurídica y económica –por ejemplo, cuáles son los costes asociados al plan y cómo se va a distribuir su pago entre los distintos sectores de la población–.

Por otro, un informe sobre el proyecto de Memorándum sobre Clima que anualmente debe elaborar el Ministerio competente por razón de la materia [787]. El informe es elaborado por la Comisión Especial sobre el Clima con la ayuda de la agencia del clima (que realiza los análisis estadísticos y matemáticos) y es adoptado por la División Consultiva. En este informe, el Consejo de Estado evalúa si el Gobierno está cumpliendo los objetivos climáticos establecidos por el Gobierno en el Plan Climático, si las medidas adoptadas están alcanzando los resultados esperados y si las soluciones organizativas adoptadas están funcionando.

[786] En la página web del Consejo de Estado constan tanto el informe del Consejo de Estado sobre el Plan Climático como el Informe del Ministerio elaborado en respuesta al del Consejo de Estado.

[787] Están publicados en la web junto con los informes de contestación del Ministerio.

5.4 **Datos**

En 2022, entraron 396 consultas (294 de las cuales de carácter preceptivo) y la División Consultiva se pronunció en 377 ocasiones (entre dictámenes e informaciones). Además, se solicitaron 36 dictámenes sobre propuestas de expropiación, 14 sobre naturalizaciones y 21 sobre tratados. Emitió 9 informaciones. La Cámara de Representantes solicitó 13 dictámenes sobre proposiciones de ley

En 2023, entraron 342 consultas entre solicitudes de dictámenes y peticiones de informaciones (274 de las cuales, de carácter preceptivo) y la División Consultiva emitió 349 dictámenes e informaciones. Además, se solicitaron 17 dictámenes sobre propuestas de expropiación, 10 sobre naturalizaciones y 16 tratados. Emitió 9 informaciones. La Cámara de Representantes, solicitó dictamen sobre 14 proposiciones de ley.

6. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS

6.1 **Cuestiones de interés del funcionamiento interno**

A) Retroalimentación de la División Contenciosa a la División Consultiva

Cuando la División Contenciosa encuentra dificultades a la hora de aplicar o interpretar normas que han sido informadas por la División Consultiva, o anula algunos de los preceptos que contienen, remite a la División Consultiva la sentencia que, en su caso, se ha haya dictado y una nota sobre las dificultades que se han encontrado o los defectos que se han detectado. Por su parte, la División Consultiva decide, según los casos, si da traslado, o no, al Gobierno o al Ministerio correspondiente y, en su caso, cómo y en qué términos.

Durante los últimos tiempos, las dos Divisiones del Consejo de Estado han reflexionado sobre cómo mejorar la comunicación entre ellas, especialmente para que los dictámenes eviten con sus observaciones que los proyectos normativos incurran en defectos que ya hayan sido detectados y puestos de manifiesto por las sentencias de la División Contenciosa. Este proceso de reflexión ha alcanzado tres conclusiones. La primera es que la División Consultiva desconoce en buena medida los pronunciamientos de las sentencias de la División Contenciosa y, en consecuencia, no es capaz de evitar que determinados defectos de la normativa se vuelvan a producir, a pesar de que ya hayan sido puestos de manifiesto por la División Contenciosa. La segunda es que los consejeros de estado de la División Contenciosa dedican toda su atención a la

redacción de las sentencias y, con frecuencia, no reparan en la influencia que sus sentencias podrían tener en el trabajo de la División Consultiva. La última conclusión es que, si se quiere tener un análisis profundo de los pronunciamientos de la División Contenciosa para extraer de ellos conclusiones sobre cómo mejorar los proyectos normativos y, en consecuencia, las normas que sean publicadas y la seguridad jurídica, es necesario crear un departamento de análisis de sentencias encargado de extraer las conclusiones que de ellas se derivan para los dictámenes.

Ante la importancia de la cuestión y su alcance para el Estado de Derecho, en 2023 se creó un Comité que, a la vista del trabajo de las dos Divisiones, durante dos años se dedicará a analizar la mejor solución para este problema.

B) Especial atención al Derecho de la Unión Europea

El Consejo de Estado está haciendo en los últimos tiempos importantes esfuerzos para mejorar su conocimiento en materia de Derecho Europeo y, para ello, son varias las iniciativas que se han puesto en marcha:

En primer lugar, se ha encomendado a un consejero de estado –que es especialista en temas de derecho europeo–, que, con la ayuda de dos asesores, supervise todos los dictámenes sobre asuntos en los que tenga una especial incidencia el derecho europeo.

En segundo lugar, se han puesto en marcha diversas iniciativas para acercar el Consejo de Estado a las instituciones europeas: por un lado, los consejeros de Estado se desplazan una vez al año a Bruselas o Luxemburgo para conocer de cerca las instituciones europeas; por otro, se promueve la creación de relaciones estrechas con la representación permanente de los Países Bajos para estar informados de las novedades jurídicas.

En tercer lugar, se ha creado la Comité sobre Derecho Europeo, que asesora en derecho europeo a los consejeros de estado que lo soliciten y que, además, organiza encuentros informales cada dos semanas para dar a conocer las novedades jurisprudenciales del TJUE.

Por último, se está fomentando la presencia de personas del Consejo de Estado en las instituciones europeas.

6.2 **Relaciones internacionales**

El Consejo de Estado es miembro de la ACA y, además, mantiene relaciones especialmente fluidas con los consejos de estado de Bélgica y Luxemburgo –por razones históricas, culturales y de proximidad geográfica–, y con el de Francia.

Forma parte de la red europea de autoridades fiscales independientes, que en 2024 estaba presidida por un consejero de estado de los Países Bajos.

6.3 **Transparencia y comunicación**

En los últimos años, el Consejo de Estado ha hecho grandes avances en materia de comunicación y transparencia.

Por un lado, ha dedicado grandes esfuerzos a dar a conocer la institución, tanto a las personas que trabajan en el sector público como al resto de la ciudadanía [788], y, para ello, ha puesto en marcha múltiples iniciativas, desde la mejora de la información que contiene la página web (donde se explica la organización, las funciones y el funcionamiento de la institución y se proporciona información sobre el Vicepresidente y los consejeros, tanto sobre su *curriculum vitae* como sobre los cargos adicionales que ostentan, así como los discursos del Vicepresidente) hasta la participación en las jornadas de puertas abiertas de los edificios públicos, pasando por la organización de eventos externos que arriendan algunos de los espacios de la sede del Consejo de Estado –que permiten dar a conocer la institución y en los que, si se considera oportuno, hay una presencia institucional del propio Consejo– y de conciertos [789]. En este sentido, resultan de especial interés, por un lado, la iniciativa «Conversaciones sobre el Estado de Derecho» organizada en 2022, cuyo objetivo es contribuir a la reflexión sobre el Estado de Derecho y las instituciones y que ha contado con la participación de representantes de las principales instituciones del Estado: Cámara de Representantes, Senado, Gobierno, Poder judicial, así como de la Administración Pública, la Universidad y los medios de comunicación; y, por otro, la organización, cada año, desde 2023, de la «Semana del Estado de Derecho». En este marco se encuadra también la publicación del libro de *Raad ontraadseld* (en castellano, *El Consejo de Estado desmitificado. Un breve vademécum del Consejo de Estado)*, que ha sido escrito por el Vicepresidente y por el Presidente de la División Contenciosa [790] y la publicación de los textos de las conferencias organizadas por el *Raad van State*.

---

[788] Desde 2022, el Consejo de Estado debe aplicar la legislación acerca de *Open government* –legislación importada de los países nórdicos–, que implica una actitud proactiva, y no solo reactiva, por parte de la institución a la hora de proporcionar información a la ciudadanía.

[789] Por ejemplo, los segundos martes y cuartos miércoles de los meses que van de septiembre a junio, se organizan conciertos gratuitos en la sede del Consejo de Estado.

[790] Ettekonven, B. J. V. & Graaf, T. D. 2024. *De Raad ontraadseld. Een klein vademecum van de Raad van State*, Boom.

Por otro, por el cambio de criterio en lo que a la publicidad de los dictámenes e informaciones se refiere. La página web del Consejo de Estado de los Países Bajos publica no solo los dictámenes adoptados y los correspondientes resúmenes, sino también los asuntos que están pendientes de ser dictaminados y la fecha en la que tuvieron su entrada en el registro del Consejo de Estado.

Asimismo, el Consejo de Estado continúa elaborando una memoria anual, que está dividida en cinco [791] partes. La primera parte contiene un estudio sobre un tema elegido por el propio Consejo de Estado. La segunda una selección de sentencias y dictámenes destacados [792]. La tercera está dedicada al Consejo de Estado como institución [793], la cuarta al Consejo como asesor, y la quinta al Consejo como tribunal administrativo.

La comunicación y la transparencia del Consejo de Estado corresponde al Departamento de Comunicación, que está liderado por dos personas licenciadas en derecho y una persona experta en comunicación y, en total, cuenta con 15 personas. Este departamento comenzó a funcionar a principios de la primera década de este siglo y, desde entonces, ha adquirido una gran importancia en el seno de la institución. Aunque inicialmente la atención mediática se centraba, fundamentalmente, en los pronunciamientos de la División Contenciosa, progresivamente la actividad de la División Consultiva ha comenzado a suscitar mayor atención, a lo cual han contribuido dos circunstancias: por un lado, los informes en materia presupuestaria y climática y, por otro, la publicación de los dictámenes –y de un resumen de los mismos– el lunes siguiente al miércoles en que son aprobados [794].

6.4 **Formación**

El Consejo de Estado organiza periódicamente conferencias, diálogos o coloquios a puerta cerrada para los consejeros de estado con conferenciantes de prestigio para tratar temas que, directa o indirectamente, les afecten en el desempeño de sus funciones. No se trata, en general, de una formación de tipo técnico y específica, sino de una formación sobre cuestiones de carácter general [795].

---

[791] Hasta 2023, habían sido cuatro.

[792] Apartado añadido en 2023.

[793] Explica la importancia de la institución para el Estado de Derecho y da cuenta de algunas de las iniciativas adoptadas durante el último año. Incluye en torno a siete entrevistas a distintas personas que trabajan en el Consejo de Estado (Vicepresidente, Consejeros, Secretaria General y demás personal).

[794] En 2022, se estimaba que el Departamento de Comunicación dedicaba, aproximadamente, un 75 % de su tiempo a la División Contenciosa y un 25 % a la División Consultiva, pero se preveía que estos porcentajes pasaran a ser 60 % y 40 %, respectivamente, en los próximos años.

[795] Una vez al año, la persona encargada de la organización de esta actividad de formación se pone en contacto con los consejeros para que le comuniquen qué temas les gustaría que se tratasen a lo largo del

Adicionalmente, de forma recurrente desde hace algunos años, se organizan actividades de *team-building* con el objetivo de mejorar las relaciones entre los consejeros, estimular la capacidad de trabajar en equipo y de crear lazos entre los miembros de la organización [796]. A pesar de las reticencias inicialmente mostradas por algunos de los consejeros, estas iniciativas se siguen organizando con creciente éxito.

6.5 Evaluación del personal

En el Consejo de Estado se lleva a cabo una evaluación de todas las personas que trabajan en él similar a la que se aplica al resto de funcionarios públicos. La evaluación consiste en una entrevista anual con el superior jerárquico en la que se repasa el año anterior y se establecen los objetivos para el año siguiente [797].

6.6 Estrecho contacto con la Casa Real de los Países Bajos

El Consejo de Estado mantiene un estrecho contacto con la Casa Real de los Países Bajos. Por un lado, el Rey preside el Consejo de Estado –aunque, *de facto*, ello se limite a sesiones ceremoniales, como se ha explicado más arriba– y, además, son miembros de la institución la Reina Máxima y la heredera al Trono. Por otro, el Rey puede consultar al Consejo cualesquiera asuntos, independientemente de su naturaleza. Por otro, el heredero al trono, al cumplir dieciocho años, inicia su vida institucional con su ingreso como miembro del Consejo de Estado. Por último, periódicamente, cada dos años, el Consejo de Estado cena en el Palacio Real invitado por los Reyes y, desde su mayoría de edad, también asiste la heredera.

6.7 Consejo de Estado de los Países Bajos y Consejo de Estado del Reino de los Países Bajos

Una vez descrito el Consejo de Estado de los Países Bajos es preciso hacer referencia al Consejo de Estado de los Países Bajos, que existe des-

año siguiente.

[796] Estas actividades suelen combinar una parte profesional y una parte lúdica.

[797] La evaluación del desempeño es uno de los temas a los que se va a prestar especial atención en el año 2025 en el Consejo de Estado de los Países Bajos con el objetivo de mejorarla.

de 1954. Como ya se ha indicado, el Reino de los Países Bajos está integrado por los Países Bajos, Aruba, Curazao y San Martín. Los asuntos que afectan únicamente a los Países Bajos son despachados por el Consejo de Estado de los Países Bajos. En cambio, aquellos que afectan al Reino en su conjunto, o a alguna de las otras partes del Reino, son despachados por el Consejo de Estado del Reino de los Países Bajos.

La composición del Consejo de Estado del Reino de los Países Bajos o, simplemente, Consejo de Estado del Reino es la misma que la de aquel, pero añadiendo los consejeros de estado del Reino. Los gobiernos de Aruba, Curazao y San Martín, previa consulta al Consejo de Estado, proponen, cada uno, al Gobierno el nombramiento de un Consejero de Estado del Reino.

La División Consultiva del Consejo de Estado del Reino asesora, *grosso modo,* sobre las mismas materias que la División Consultiva del Consejo de Estado de los Países Bajos pero en relación con el Reino en su conjunto o con Aruba, San Martín y Curazao. Fundamentalmente, se pronuncia sobre todos aquellos proyectos normativos que afectan no solo a los Países Bajos, sino a todo el Reino: las Leyes del Reino, las Órdenes Administrativas Generales y los Tratados del Reino. En este caso, los asuntos remitidos al Consejo son despachados por el Comité Especial del Reino y aprobados por la División Consultiva del Consejo de Estado del Reino [798], que se reúne una vez al mes.

6.8 **Sede**

El Consejo de Estado del Reino de los Países Bajos tiene su sede en el Kneuterdijk, un antiguo palacio real situado en el centro de La Haya.

[798] Tanto en 2021 como en 2022, la División Consultiva del Reino recibió 28 consultas. En 2023, 24.

VI
El Consejo de Estado del Gran Ducado de Luxemburgo

VI. EL CONSEJO DE ESTADO DEL GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO [799]

« A priori, le rôle du Conseil d'État est essentiellement consultatif. Toutefois, la primauté du droit international et du droit communautaire, l'acceptation de principes généraux du droit ainsi que le contrôle de la constitutionnalité des lois s'imposent au législateur et limitent le pouvoir législatif. Le Conseil d'État voit sa mission avant tout comme devoir d'aider la Chambre des députés à éviter les écueils juridiques présents dans nombre de projets de loi, et à assurer la qualité du contenu et de la forme des textes légaux afin de garantir, la sécurité juridique et la prévisibilité de la règle » [800]

1. SUCINTA RESEÑA HISTÓRICA [801]

1.1 El Consejo de Estado del Reino de los Países Bajos (1815-1830)

Tras la caída del Imperio napoleónico, el Tratado de Viena elevó en 1815 el antiguo Ducado de Luxemburgo al rango de Gran Ducado y lo reconoció como un

[799] Mi estancia en el Consejo de Estado del Gran Ducado de Luxemburgo se extendió entre el 18 y el 29 de noviembre de 2021.

[800] Georges Schroeder, Presidente del *Conseil d'État* (D'ÉTAT, C. 2010. *Rapport annuel 2009-2010,* Luxembourg, Conseil d'État du Gran-Duché du Luxembourg. p. 5).

[801] Debe dejarse constancia de la escasez de la bibliografía sobre la evolución histórica del Consejo de Estado del Gran Ducado de Luxemburgo. Dejando aparte los textos relativos a la historia de la jurisdicción contencioso-administrativa en Luxemburgo, la única exposición específica de su historia que he encontrado se encuentra en un documento informativo elaborado por el propio *Conseil d'État* de Luxemburgo, cuyo título es «*Le Conseil d'État du Gran-Duché de Luxembourg*», que tiene por objeto explicar la institución y que está traducido a varios idiomas. La bibliografía que se ha utilizado para la elaboración de

Estado independiente. El título de Gran Duque recayó en el Rey de los Países Bajos, Guillermo I, quien, aunque lo ostentaba a título personal, decidió integrar el Gran Ducado en el Reino de los Países Bajos –que en aquel momento también incluía a Bélgica– y aplicar en todo su territorio la Constitución del Reino de los Países Bajos de 24 de agosto de 1815, que extendía para el Reino de los Países Bajos el Consejo de Estado de los Países Bajos creado por la Constitución de 1814. Este Consejo de Estado estaba presidido por el Rey Gran Duque e integrado por, como máximo, veinticuatro miembros, que eran libremente nombrados –y cesados– por el Rey Gran Duque en representación de las provincias que en aquel momento conformaban el Reino de los Países Bajos –entre 1815 y 1830, en representación del Gran Ducado de Luxemburgo formaron parte del Consejo el barón Guillaume de Feltz, el barón François d'Anethan y el baron Jacques d'Anethan–. Adicionalmente, era miembro de pleno derecho del *Conseil d'État* el Príncipe heredero, los demás príncipes de la Casa Real podían ser nombrados consejeros de estado por el Rey Gran Duque, que también podía nombrar consejeros extraordinarios. Este Consejo conocía de todos los proyectos de ley que el Rey remitía a las cámaras legislativas y de las proposiciones que éstas remitían al Rey. Además, el Rey también debía remitir todas las medidas generales en materia de administración y tenía la posibilidad de remitir cualesquiera otros asuntos de interés general o particular en los que quisiera recabar el parecer de la institución.

1.2 **El Senado belga (1830-1839)**

En 1830 estalló la Revolución belga y las provincias belgas de los Países Bajos declararon su independencia. Luxemburgo, a excepción de la ciudad de Luxemburgo –que estaba controlada por la confederación germánica–, se unió a la causa belga y se integró administrativamente en Bélgica, que en 1831 aprobó una constitución de marcado carácter democrático. Los constituyentes belgas descartaron la creación de un consejo de estado por dos razones principales: por un lado, porque era una institución que se relacionaba fuertemente con el Rey Gran Duque y con el principio monárquico; y, por otro, porque no se consideraba que fuera necesaria a la vista de las previsiones institucionales que contenía

dicho documento –que es la misma que el autor del presente estudio ha consultado por ser la única disponible– es la siguiente: BONN, A. 1963. Histoire du contentieux administratif en droit luxembourgeois. Pasicrisie luxembourgeoise.; BONN, A. 1970. Considérations sur la fonction législative du Conseil d'État. Actes Institut grand-ducal: Publications de l'Institut Grand-Ducal, Section des Sciences morales et politiques.; DELAPORTE, F. 1996 -paru en 1999-. Histoire et évolution du Conseil d'État, jurisdiction administrative. *Feuille de liaison de la Conférence St. Yves*, WELTER, F. 1957. Discours. In: Luxembourg, C. D. E. D. (ed.) *Le Conseil d'état du Grand-Duché de Luxembourg: livre jubilaire publié à l'occasion du centième anniversaire de sa création (1856-1956).*

la Constitución, especialmente con la creación de un Senado en el que estaban representadas las diferentes provincias que integraban la Bélgica de entonces y que ostentaba una posición en pie de igualdad con la Cámara de Representantes.

1.3 **La primera constitución del Gran Ducado de Luxemburgo (1839-1848)**

El Tratado de Londres de 19 de abril de 1839 consagró al Gran Ducado de Luxemburgo como un Estado independiente y soberano cuyo Gran Duque era el Rey de los Países Bajos, Guillermo II. Este Rey otorgó al Gran Ducado la primera constitución propia en 1841, que estableció un régimen autocrático en el que no se previó un Consejo de Estado.

1.4 **La *Commission permanente de législation (1848-1856)***

A raíz de las revoluciones que sacudieron Europa en 1848, el Gran Ducado de Luxemburgo adoptó en 1848 una Constitución de corte liberal inspirada en la Constitución belga de 1831, que reconoció de forma amplia derechos y libertades y otorgó un amplio poder a la *Chambre des députés* en detrimento de la Corona y el Gobierno [802]. El Rey Gran Duque tenía la idea de que no era posible aprobar buenas leyes con una sola cámara deliberante y, por ello, intentó que la Constitución previera la existencia de un Senado, pero no lo consiguió. En su lugar, con el objetivo de evitar que pudieran adoptarse de forma precipitada leyes no suficientemente maduradas incluyó dos previsiones: por un lado, que la *Chambre des députés* pudiera decidir, a la vista de la importancia del proyecto de ley, que se sometiera a una segunda votación en la propia Cámara en una sesión posterior, y, por otro, creó una *Commission permanente de législation*, que debía ser consultada, salvo en casos de urgencia, antes de la presentación de los proyectos de ley ante la *Chambre des députés*. Dicha comisión estaba integrada por nueve miembros –cinco nombrados anualmente por la *Chambre* y cuatro para cada ley por el Gobierno– y presidida por uno de esos nueve miembros, elegido por y entre ellos mismos. Esta Comisión nunca alcanzó el prestigio que hubiera sido deseable para que sus dictámenes fueran atendidos y fue objeto de numerosas críticas por parte de la *Chambre des députés* como consecuencia de su cambiante composición y de la falta de unidad de criterio en sus dictámenes.

---

[802] Bonn, A. 1963. Histoire du contentieux administratif en droit luxembourgeois. *Pasicrisie luxembourgeoise.* p. 31.

1.5 La creación del *Conseil d'État* del Gran Ducado de Luxemburgo (1856-1868)

En 1849, tras la muerte de Guillermo II, accedió al trono su hijo, Guillermo III, quien consideraba que la Constitución de 1848 era demasiado liberal y quería reformarla [803]. Así, en 1856, tras varios intentos infructuosos, el propio Rey Gran Duque impuso una reforma de corte reaccionario y autoritario que reforzaba el principio monárquico frente al principio democrático y que suponía una regresión en materia de libertades [804].

La Constitución eliminó la *Commission permanente de législation* y, tomando como referencia los consejos de estado de Francia y de los Países Bajos, creó el Consejo de Estado con el objetivo de que hiciera de contrapeso a la *Chambre des députés* [805], tal y como lo hacían las cámaras altas previstas en otros estados europeos [806]. Poco tiempo después fue regulado por la *Ordonnance royale grand-ducale du 28 juin 1857 portant organisation du Conseil d'État*. Estaba compuesto por un número mínimo de nueve consejeros y un máximo de quince, y contaba con un comité especial, el «*Comité du contentieux*», integrado por entre cinco y siete miembros miembros y encargado de desempeñar las funciones contenciosas. Los consejeros eran designados, cada dos años, por el Rey Gran Duque, quien, además, nombraba al Presidente cada año entre los consejeros de estado. Tenía atribuidas tanto funciones consultivas como funciones contenciosas. Por lo que respecta a las funciones consultivas, debían someterse a consulta los siguientes asuntos: todos los anteproyectos de ley antes de que el Gobierno los enviara a la *Chambre* –salvo aquellos respectos de los cuales se hubiera declarado la urgencia de la tramitación–; todas las enmiendas que fueran introducidas en los proyectos de ley durante su tramitación en la *Chambre*; y todos los proyectos de normas reglamentarias elaboradas por el Gobierno. Además, el Gobierno también podía solicitar al Consejo que se pronunciara sobre «*le principe*» de una posible reforma todavía no reflejada en un proyecto normativo y el Rey Gran Duque podía someterle todas

---

[803] *Ibid*. p. 15.

[804] DELAPORTE, F. 1996 -paru en 1999-. Histoire et évolution du Conseil d'État, jurisdiction administrative. *Feuille de liaison de la Conférence St. Yves*. p. 79.

La Constitución de 1856 no se refiere a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, sino a la legislación, la justicia y a las prerrogativas del Rey Gran Duque. A partir de 1856, la soberanía reside en el Rey Gran Duque y todos los poderes emanan de él.

[805] THEWES, M. 1996. Le Conseil d'Etat luxembourgeois après l'arrêt «Procola» de la Cour européenne des droits de l'homme. *Revue Belge de Droit Constitutionnel*. p. 70.

[806] BECH, J. 1957. Discours. *Le Conseil d'état du Grand-Duché de Luxembourg: livre jubilaire publié à l'occasion du centième anniversaire de sa création, 27.11. 1856-27.11. 1956.* Luxembourg: Mehlen. pp. 23 y 24.

aquellas cuestiones que considerase oportuno. Por su parte, el *Conseil d'État* podía sugerir al Gobierno la conveniencia de adoptar nuevas leyes o reglamentos, o modificaciones en las normas ya vigentes. Por lo que respecta a las funciones contenciosas, se optó por un sistema de justicia retenida, en virtud del cual el *Conseil d'État* era competente para elaborar un proyecto de decreto gran ducal que debía ser aprobado por el Rey Gran Duque sobre los conflictos de atribución, los recursos contra *arrêtés* y reglamentos generales, y los recursos contencioso-administrativos.

En 1856, el *Conseil d'État* fue regulado en el mismo capítulo que el Gobierno y, por tanto, fue concebido como un órgano del poder ejecutivo establecido «*à côté du gouvernement*» y encargado de aconsejar al Rey Gran Duque tanto en materias legislativas como administrativas. Sin embargo, las especiales circunstancias en que se produjo su creación, la particular posición que le fue atribuida y la configuración que le otorgó la *ordonnance de 1857* provocaron que la *Chambre* mostrara reticencias hacia la nueva institución y algunas de sus características principales (desde que los consejeros fueran nombrados y cesados libremente por el Rey Gran Duque hasta que se consagrara el principio de justicia retenida, pasando por que se facultara al Gobierno a omitir la solicitud del *avis* del *Conseil d'État* en relación con los anteproyectos de ley previa declaración de urgencia) [807]. Por ello, en 1866 se aprobó la *loi du 16 janvier sur l'organisation du Conseil d'État*, que introdujo algunas modificaciones significativas: por un lado, fijó el número de consejeros en quince, de los cuales siete debían formar parte del *Comité du contentieux*, y previó que los consejeros que no formaban parte de este comité fueran nombrados y cesados libremente por el Rey Gran Duque, previa audiencia al *Conseil d'État*, y que los miembros del *Comité* fueran nombrados por el Rey Gran Duque, a propuesta de la *Chambre des députés,* por un plazo de seis años. Adicionalmente, se eliminó la posibilidad de declarar la urgencia de la tramitación de los anteproyectos de ley para evitar que el *Conseil d'État* emitiera el correspondiente *avis*.

1.6 La consolidación del *Conseil d'État* y consagración de la dispensa del *second vote constitutionnel* (1868-1939)

La Constitución de 1868 –constitución de corte liberal que, aunque con numerosas modificaciones, es la que aún a día de hoy sigue vigente– no solo

[807] WELTER, F. 1957. Discours. *In:* Luxembourg, C. D. E. D. (ed.) *Le Conseil d'état du Grand-Duché de Luxembourg: livre jubilaire publié à l'occasion du centième anniversaire de sa création (1856-1956).* p. 33.

conservó, a pesar de que había sido creado por la Constitución reaccionaria de 1856, el *Conseil d'État,* sino que, gracias al prestigio creciente que la institución había acumulado desde su creación, consolidó la posición del *Conseil d'État* entre las instituciones democráticas del Gran Ducado y le otorgó un papel fundamental.

La novedad más importante fue la introducción del «*second vote constitutionnel*». El proyecto de reforma constitucional elaborado inicialmente por el Gobierno no afectaba a las competencias del *Conseil d'État* [808], pero el *avis* del *Conseil d'État* de 26 de octubre de 1867 emitido sobre la reforma subrayó, en línea con la opinión ya sostenida en otras ocasiones de que era necesario prever un contrapeso para la *Chambre des députés*, la necesidad de crear una segunda cámara. Aunque la sugerencia no fue acogida, más por razones prácticas que jurídicas y, especialmente, por la reducida dimensión territorial y demográfica del Gran Ducado, se optó por consagrar en la Constitución un contrapeso al poder de la *Chambre,* el denominado «*second vote constitutionnel*», en virtud del cual, todas las leyes, para ser aprobadas definitivamente, debían ser sometidas a dos votaciones por la *Chambre des députés* y entre una y otra votación debían transcurrir, al menos, tres meses. Solo el *Conseil d'État*, en *séance publique,* podía dispensar la segunda votación y, con ello, permitir que la ley quedase aprobada con una sola votación. La Constitución otorgó al *Conseil d'État* la facultad de suspender *de facto* la aprobación definitiva de las leyes durante tres meses con el objetivo de que, cuando lo considerara necesario, se abriera un período de reflexión sobre la ley que había sido ya votada por primera vez y antes de ser votada definitivamente [809].

1.7 **Disolución, restablecimiento y renovación del *Conseil d'État* (1939-1961)**

En 1939, el *Conseil d'État* asumió plenamente las funciones contenciosas, al abandonar Luxemburgo el sistema de justicia retenida y adoptar el de

[808] Welter, F., Goldman, A. & Maul, R. 1967. Le Conseil d'État Luxembourgeois. *Réunion des Conseils d'État italien et luxembourgeois, 17 et 18 novembre de 1967.* Luxembourg. p. 46.

[809] En Luxemburgo se considera que la actuación del *Conseil d'État* en relación con el «*second vote constitutionnel*» se parece al de una segunda cámara. Aunque esta afirmación puede ser discutible desde el punto de vista doctrinal, lo cierto es que el Consejo de Estado tiene un poder suspensivo de la aprobación de la norma durante un plazo de tres meses cuando considera que, por razones jurídicas, no debería ser aprobada. Transcurridos esos tres meses, la «paralización del procedimiento legislativo» termina y la *Chambre des Députés* puede aprobar el proyecto o proposición de ley en cuestión. El Consejo, al adoptar la decisión sobre la dispensa, no interviene, propiamente, en el procedimiento legislativo, pues su intervención no es necesaria para la aprobación de la ley, sino que, únicamente realiza un control de legalidad preventivo que, en su caso, puede paralizar el procedimiento.

justicia delegada. Hasta ese momento, y a excepción de las resoluciones adoptadas en determinadas materias como en materia tributaria, las «*decisiones*» adoptadas por el *Comité du Contentieux* no eran obligatorias hasta que no hubieran sido dictadas por el Rey Gran Duque. A partir de 1939 los *arrêts* dictados por el *Comité du Contentieux* pasaron a ser obligatorios sin la intervención del Gran Duque.

El *Conseil d'État* de Luxemburgo fue disuelto por las fuerzas alemanas de ocupación en octubre de 1940. Aunque la vuelta de los miembros del Gobierno de Luxemburgo exiliados durante la Guerra en septiembre de 1944 supuso la reanudación de las actividades de las instituciones luxemburguesas, el *Conseil d'État* fue disuelto por el Gran Duque el 16 de noviembre de 1945 por considerar que su composición ya no respondía a las exigencias del momento y volvió a ser constituido inmediatamente, pero únicamente cuatro de los doce consejeros de estado que estaban en activo antes de la disolución fueron de nuevo designados. Su composición, funciones y funcionamiento se mantuvieron inalteradas.

1.8 **Las sucesivas reformas de la composición del *Conseil d'État* (1961-1989)**

En 1961, la composición del *Conseil d'État* sufrió una profunda reforma. El número de miembros del *Conseil d'État* pasó de quince a veintiuno, de los cuales once eran miembros del *Comité du contentieux*. Formalmente, el Gran Duque continuó nombrando a todos los consejeros de Estado, pero se estableció que el nombramiento se hacía, alternativamente y por el orden siguiente, por designación directa del Gran Duque, por nombramiento de uno de los tres candidatos presentados por la *Chambre*, y por nombramiento de uno de los tres candidatos presentados por el *Conseil d'État* [810].

En 1972, se estableció que los consejeros de estado, que hasta entonces eran nombrados con carácter vitalicio, se jubilarían a los setenta y dos años. Además, se consagró expresamente lo que hasta entonces había sido una costumbre: la facultad del Gran Duque de nombrar por sí mismo a los miembros de su familia como consejeros de Estado, al margen de los veintiún consejeros de estado que prevé la ley. Todos los herederos del Gran Duque han sido miembros del *Conseil d'État* desde 1897.

[810] Este nuevo modelo de nombramiento de los consejeros de estado fue considerado como un importante avance en la democratización de la institución.

1.9 **Independencia formal del *Conseil d'État* (1989-1996)**

La reforma de la Constitución de 1989 consagró definitivamente la independencia formal del *Conseil d'État* respecto del Gobierno: dejó de estar consagrado en el capítulo dedicado al Gobierno y pasó a estarlo en el artículo 83*bis*[811], que se ubicó en un capítulo aparte y propio (V*bis*) y su denominación, «*Conseil d'État*», se consagró por primera vez de forma expresa en la Constitución.

1.10 **Una nueva configuración del *Conseil d'État* (1996-2017)**

Hasta 1996, once de los veintiún consejeros del *Conseil d'État* eran miembros del *Comité du contentieux.* Estos once consejeros no solo ejercían como jueces del *Comité du contentieux*, sino que además elaboraban los proyectos de *avis* sobre anteproyectos de ley, proposiciones de ley y proyectos de reglamento. El reducido tamaño del *Conseil d'État* de Luxemburgo impedía una clara separación entre los consejeros que ejercían funciones consultivas y quienes asumían las funciones contenciosas. De hecho, la doctrina[812] ya había advertido en numerosas ocasiones que el sistema contencioso-administrativo de Luxemburgo no se ajustaba a los estándares internacionales en la materia, especialmente a aquellos sistemas que estaban más próximos –no solo geográficamente sino jurídicamente– como los de Bélgica o Francia[813].

En este contexto, el Tribunal Europeo de Derecho Humanos (TEDH) dictó la sentencia de 28 de septiembre de 1995 sobre el caso Procola vs Luxemburgo. Procola era una asociación agrícola del sector lácteo constituida bajo derecho luxemburgués. Tras la puesta en funcionamiento en los Estados miembros de la Comunidad Europea del régimen llamado «*de cuotas lecheras*» por los Reglamentos (CEE) 856/84 y 857/84, de 31 de marzo de 1984 (que entraron en vigor el 2 de abril de 1984), el Gran Ducado, a través del *règlement grand-ducal* de 3 de octubre de 1984, aprobó las disposiciones de transposición al derecho nacional

---

[811] «*Artículo 83bis.*

Le Conseil d´Etat est appelé à donner son avis sur les projets de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois.

Le Comité du Contentieux constitue la juridiction suprême en matière administrative.

L´organisation du Conseil d´Etat et du Comité du Contentieux et la manière d´exercer leurs attributions sont réglées par la loi».

[812] Entre otros: ELVINGER, M. 1990. Passer d'une critique du Conseil d'État à une réforme du contentieux administratif au Luxembourg. *Bulletin du Cercle François Laurent, Tome I/1993*. p. 62.

[813] THEWES, M. 1996. Le Conseil d'Etat luxembourgeois après l'arrêt «Procola» de la Cour européenne des droits de l'homme. *Revue Belge de Droit Constitutionnel*.

del régimen comunitario. A través de varias órdenes ministeriales dictadas el 10 de octubre de 1984 se asignaron a los cuatro productores establecidos en el Gran Ducado –entre ellos la demandante– unas cuotas de leche, tomando como medida de referencia la campaña del año 1981. La demandante y otros dos productores se opusieron a las cuotas fijadas ante el *Comité du contentieux* del *Conseil d'État*.

El 26 de febrero de 1987 el *Comité du contentieux*, a la vista de las respuestas del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a las numerosas cuestiones prejudiciales que le habían sido planteadas, anuló la asignación de cuotas al considerar que la elección del año 1981 como año de referencia para calcular las cuotas suponía una discriminación entre los productores contraria al Tratado de la Comunidad Económica Europea. El asunto fue remitido al Secretario de Estado de Agricultura de Luxemburgo, quien elaboró un proyecto de reglamento estableciendo un reparto más equitativo de las cantidades de referencia entre las cuatro lecherías.

El 27 de mayo de 1987, el Secretario de Estado presentó el proyecto de reglamento al *Conseil d'État*, que emitió su *avis* el día 2 de julio de ese mismo año, donde, además de otras observaciones, sugirió la adopción de un proyecto de ley que estableciera la aplicación con efecto retroactivo del proyecto de reglamento al día 2 de abril de 1984, fecha de la entrada en vigor, a nivel comunitario, de los Reglamentos (CEE) 856/84 y 857/84, de 31 de marzo de 1984. Con algunas modificaciones, el proyecto de reglamento fue aprobado como Reglamento del Gran Ducado de 7 de julio de 1987. En aplicación de este texto, el Secretario de Estado adoptó cuatro órdenes ministeriales estableciendo con efecto retroactivo para cada campaña lechera a partir del 2 de abril de 1984 las cuotas lecheras atribuidas a Procola. Procola presentó ante el *Comité du contentieux* del *Conseil d'État* sendos recursos de anulación contra estas órdenes ministeriales al considerar contraria a derecho la aplicación con efecto retroactivo del Reglamento de 7 de julio de 1987. El *Comité du contentieux* los desestimó mediante Decreto de 6 de julio de 1988.

El 22 de noviembre de 1988, Procola presentó una queja ante la Comisión Europea de Derechos Humanos alegando diversos fundamentos. La queja fue admitida el 1 de julio de 1993 en lo relativo a la alegada vulneración del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). La Comisión, tras haber intentado en vano alcanzar un acuerdo amistoso, adoptó un informe el 6 de julio de 1994, reconociendo los hechos y formulando un informe según el cual no hubo una violación del artículo 6 del CEDH.

El 9 de septiembre de 1994, la Comisión trasladó el caso al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que dictó sentencia el 28 de septiembre de 1995 en la que declaró que se había producido una violación del artículo 6.1 del

Convenio Europeo de Derecho Humanos (que consagra el derecho a un proceso equitativo [814]) por el hecho de que cuatro de los cinco consejeros del *Conseil d'État* de Luxemburgo que juzgaron el asunto habían conocido de ese mismo asunto en sede consultiva y afirmó que esa circunstancia generaba dudas sobre la «*imparcialidad estructural*» del órgano. En concreto, la sentencia subrayó: «*45. The Court notes that four members of the Conseil d'État carried out both advisory and judicial functions in the same case. In the context of an institution such as Luxembourg's Conseil d'État the mere fact that certain persons successively performed these two types of function in respect of the same decisions is capable of casting doubt on the institution's structural impartiality. In the instant case, Procola had legitimate grounds for fearing that the members of the Judicial Committee had felt bound by the opinion previously given. That doubt in itself, however slight its justification, is sufficient to vitiate the impartiality of the tribunal in question, and this makes it unnecessary for the Court to look into the other aspects of the complaint.*» La sentencia proyectó una falta de imparcialidad funcional en una falta de imparcialidad estructural y puso de manifiesto que el hecho de que los mismos consejeros desempeñaran funciones consultivas y funciones jurisdiccionales era una amenaza para la independencia de la institución. La sentencia constató la vulneración del artículo 6.1 del CEDH y condenó a Luxemburgo al pago de los gastos y las costas.

Como consecuencia de esta sentencia, se produjo una reforma de la Constitución que, a su vez, reformó el *Conseil d'État* y que entró en vigor el 1 de enero de 1997. En virtud de dicha reforma el *Conseil d'État* mantuvo únicamente sus funciones consultivas y perdió las funciones contenciosas que hasta entonces había desempeñado, que fueron atribuidas a un tribunal administrativo, en primera instancia, y a una *Cour administrative,* en apelación. Todo ello con el objetivo de garantizar la independencia de la institución en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, la *loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État* limitó el mandato de los consejeros a quince años, no renovable, y previó que, excepcionalmente, se pudiera imponer al *Conseil d'État,* en el marco del procedimiento administrativo, un plazo de tres meses para emitir su *avis*.

[814] «*1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan 10 11 o en la medida en que sea considerado estrictamente necesario por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.*»

1.11 **El refuerzo de la legitimidad del *Conseil d'État* (2017-presente)**

Tras un largo período de reflexión y consultas sobre la posible reforma del *Conseil d'État*, fue aprobada la *loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État*, cuyo objetivo era reforzar la legitimidad del *Conseil d'État,* especialmente en lo relativo a la composición y al sistema de nombramientos. La ley limitó el poder del Gran Duque a la mera formalización de los nombres propuestos por el Gobierno, la *Chambre des députés* o el *Conseil d'État*; se generalizó la elaboración de dos perfiles de candidatos por parte del *Conseil d'État* para cada nombramiento, y se limitó el mandato de los consejeros a doce años. Asimismo, se estableció un comité de deontología y se confirió al *Conseil d'État* la facultad de aprobar sus propias reglas deontológicas.

En línea con esta reforma, durante los últimos años el Consejo de Estado ha reforzado de forma significativa el perfil técnico de la institución mediante la incorporación de juristas cuya misión es apoyar y asistir a los consejeros en el ejercicio de sus funciones.

2. ASPECTOS GENERALES

2.1 **Regulación constitucional, legal y reglamentaria**

La Constitución del Gran Ducado de Luxemburgo[815] regula el *Conseil d'État* en el capítulo VI, «*Du Conseil d'État*», que contiene dos artículos, 95 y 96.

El artículo 95 establece:

> *« Le Conseil d'État donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés.*
>
> *S'il estime qu'un projet de loi ou une proposition de loi comporte des dispositions non conformes à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux du droit, il en fait mention dans son avis.*
>
> *Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'État ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'État.*
>
> *Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Grand-Duc, le Conseil d'État donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes*

[815] Versión consolidada de la Constitución que entró en vigor el 1 de julio de 2023.

juridiques de l'Union européenne. S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.

La Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'État toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi. »

El artículo 96 dispone:

«L'organisation du Conseil d'État et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. »

Además, la Constitución se refiere al *Conseil d'État* en otros tres artículos:

En el capítulo III, «*Du Grand-Duc*», el artículo 60 establece:

«*Si le Grand-Duc ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'État entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué*.»

En el Capítulo IV, « *De la chambre des Députés* », el artículo 65 dispone:

«Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement et celle de membre du Conseil d'État.»; y el artículo 78 establece: « *Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'État, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes*».

A pesar de la relevancia de la institución, el *Conseil d'État* es el único órgano constitucional cuya composición y organización no están especificadas en la Constitución, que remite a una ley para su concreción. Esta ley es la *Loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État*, que ha sido desarrollada por el *Règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État*.

2.2 **Singular posición institucional**

La Constitución de 1856 configuró el *Conseil d'État* como una especie de «*Conseil de la Couronne*» que era consultado por el Gran Duque tanto en materias legislativas como administrativas y que, al estar la Corona por encima de los partidos políticos, debía mantenerse al margen de las luchas partidistas y servir de contrapeso tanto del Gobierno como de la *Chambre des députés* [816].

[816] No solo actuaba a modo de una segunda cámara, sino que, además, emitía *avis* sobre el reglamento de la *Chambre* y cuyas relaciones con la *Chambre* estaban tuteladas por el Gobierno (Dumont, P., Ja-

La Constitución de 1868, al consagrar el «*second vote constitutionnel*» [817] y atribuir su dispensa al *Conseil d'État*, lo configuró como una especie de segunda cámara [818] y, en consecuencia, le reconoció una posición *sui generis* dentro del entramado institucional, subrayando su especial importancia como contrapeso al poder de la *Chambre des députés,* y no solo al del Gobierno.

A pesar de lo señalado, las constituciones de 1856 y 1868 regularon el *Conseil d'État* en el capítulo dedicado al Gobierno y, por tanto, de alguna forma, accesorio o auxiliar del Gobierno. Sin embargo, la reforma de la Constitución de 1989 ha confirmado la naturaleza *sui generis* del *Conseil d'État* al regularlo en un capítulo dedicado únicamente a él, en la parte de la Constitución dedicada a la regulación de los distintos órganos del Estado, entre los capítulos que regulan el Gobierno y la Justicia. Con ello es claro que el *Conseil d'État* no es ya en Luxemburgo un «*órgano auxiliar del Gobierno*» [819] sino un órgano constitucional de especiales características, características que, en parte, vienen determinadas por las peculiaridades de todo orden de Luxemburgo [820].

El *Conseil d'État*, debido a las escasas dimensiones del Gran Ducado de Luxemburgo, es el único servicio jurídico sólido con que cuenta el Estado –pues ni el Gobierno ni la *Chambre* cuentan con servicios jurídicos bien dotados– y, por lo tanto, los *avis* que emite sobre todo tipo de proyectos normativos son esenciales para garantizar su adecuación al ordenamiento jurídico y constituyen un elemento esencial del Estado de Derecho en Luxemburgo. Adicionalmente, el *Conseil d'État*, sin entrar en el terreno de las luchas entre los partidos políticos y, por lo tanto, sin comprometer su posición de independencia, equidistante del Gobierno y de la *Chambre des députés* [821], juega un papel político de primer orden a través del denominado «*second vote consti-*

RIR, B. & SPREITZER, A. 2014. Parlement and institutions co-législatives. *In:* (Dir), p. P. (ed.) *Les pouvoirs d'un parlement. La Chambre des Députés de Luxembourg.* Luxembourg: Promoculture Larcier. p. 244)

[817] *Vid.infra.*

[818] Así lo afirma la gran mayoría de la doctrina luxemburguesa.

[819] De hecho, de los trabajos preparatorios de la reforma de la Constitución de 1989 resulta claro que uno de los objetivos era subrayar que el *Conseil d'État «était autre chose qu'un accessoire du gouvernement»*. ELVINGER, M. 1990. Passer d'une critique du Conseil d'État à une réforme du contentieux administratif au Luxembourg. *Bulletin du Cercle François Laurent, Tome I/1993*.

[820] En mi opinión, dichas peculiaridades impiden que Luxemburgo pueda aplicar, sin adaptación previa, las categorías y principios de la teoría constitucional que aplican otros Estados de su entorno. En todo caso, no debe olvidarse que dicha adaptación está presidida en todo momento por dos principios: «consensualismo» y «pragmatismo». El «consensualismo» -la importancia de alcanzar acuerdos aceptados por todos o, al menos, por la mayoría – y el «pragmatismo» son dos principios característicos de la idiosincrasia de Luxemburgo y, por extensión, del *Conseil d'État*, sin los cuales no puede entenderse el funcionamiento del país y de la institución.

[821] WIVENES, G. 2016. Discours. *Discours à l'occasion de la réunion de l'Association des Sénats d'Europe à Berne, 21 octobre 2016.*

tutionnel», instrumento concebido, *prima facie,* para garantizar la adecuación de los proyectos y proposiciones de ley al ordenamiento jurídico, pero que le permite desempeñar un rol importante tanto en la protección y promoción de los intereses generales como en la consecución del consenso entre las distintas fuerzas políticas.

En fin, el *Conseil d'État* goza, desde el momento mismo de su creación y gracias a la calidad de sus *avis*, de una posición preeminente y de gran prestigio entre las instituciones del Gran Ducado de Luxemburgo, lo cual le ha permitido y le permite jugar un papel decisivo y de primer orden en el buen funcionamiento del Estado [822], por encima de las luchas partidistas [823] y con el solo objetivo de la defensa del Estado de derecho y de los intereses generales.

3. COMPOSICIÓN

El Consejo de Estado está compuesto por el Presidente, los vicepresidentes, los consejeros de estado y el Secretario General.

3.1 **Presidente**

A) Nombramiento

El Presidente es nombrado, mediante *arrêté grand-ducal*, por el Gran Duque de Luxemburgo entre los consejeros de Estado [824].

El único requisito para ser nombrado es poder asumir el cargo durante, al menos, un año [825].

En la práctica, el presidente es nombrado entre los consejeros de estado en función de su vinculación a los partidos políticos representados en la *Chambre des Députés*¸ de manera que la presidencia va rotando entre ellos según su vinculación partidista [826]. Entre los distintos consejeros vinculados a un mismo

[822] Heuschling, L. 2017. De la réforme du Conseil d'Etat. Un éclairage critique. *D'Lëtzebuerger Land*.

[823] Besch, M. 2019. *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Éditions Larcier. p. 289

[824] Los últimos presidentes han sido: George Schroeder (2009-2012), Victor Guillen (2012-2014), Viviane Echker (2014-2016), George Wivenes (2016-2019), Agnès Durdu (2019-2021), Christophe Schiltz (2021-2024), Marc Thewes (2024).

[825] No obstante, aunque ni la ley ni el reglamente lo exigen, todos los Presidentes, salvo uno de ellos, han tenido estudios de derecho.

[826] Hasta el momento, los presidentes han estado vinculados a tres partidos políticos –Partido Social-Cristiano (centro-derecha), Partido Socialista del Obrero de Luxemburgo (centro-izquierda) y Partido Democrático (liberal)–. El presidente a comienzos de 2025, Marc Thewes está vinculado al Partido Social-

partido político, el nombramiento recae en el consejero de estado más antiguo, salvo que este lo decline, en cuyo caso es nombrado el siguiente más antiguo, y así sucesivamente.

B) Mandato

El mandato del Presidente es de tres años, y no puede ser renovado, de manera que, al finalizar, los presidentes pueden elegir entre continuar como consejeros de estado, o abandonar el *Conseil d'État*, decisión que suele ser la más frecuente.

C) Sustitución

En caso de ausencia, imposibilidad o vacante del Presidente, le sustituye el vicepresidente más antiguo o, en su defecto, el consejero más antiguo.

D) Funciones

El Presidente representa al *Conseil d'État*; vela por su buen funcionamiento y el respeto de las reglas deontológicas de sus miembros; convoca las *séances publiques y plénières*, fija su orden del día, preside sus deliberaciones y dirige sus debates; convoca el *Bureau,* de oficio o a petición de uno de los vicepresidentes, fija el orden del día de sus reuniones y dirige sus debates; constituye y fija la composición de las comisiones especiales; preside, con carácter general, la Comisión para la reforma de la constitución.

En todo caso, en ejercicio de sus funciones debe mantener la neutralidad institucional, no debiendo en ningún caso actuar como representante de un partido político [827].

3.2 **Vicepresidentes**

A) Nombramiento

Los vicepresidentes son nombrados por el Gran Duque entre los consejeros de Estado.

En la práctica, son nombrados dos vicepresidentes que estén vinculados, cada uno de ellos, a uno de los partidos que participan en el turno rotatorio de

Cristiano; Christophe Schiltz estaba vinculado al Partido Socialista del Obrero de Luxemburgo; Agnès Durdu, al Partido Democrático; George Wivenes, al Partido Social-Cristiano.

[827] Wivenes, G. 2019. La composition des Conseils d'État du Benelux. Changements récents ou de perspective. *Encuentro entre los Consejos de Estado de Bélgica y Países Bajos y el Consejo de Estado y la Cour administrative del Gran Ducado de Luxemburgo.* Luxemburgo.

la Presidencia del *Conseil d'État*, estando excluidos los consejeros vinculados al partido al que esté vinculado el Presidente en ese momento [828].

B) Mandato

El mandato de los vicepresidentes coincide con el del Presidente, pero, a diferencia del mandato de este, puede ser renovado y no se establece una duración máxima.

En la práctica, sin embargo, su duración está determinada por el turno rotatorio de los partidos políticos en la presidencia, de manera que cuando es nombrado un Presidente vinculado a un determinado partido termina el mandato del vicepresidente vinculado a ese mismo partido.

C) Sustitución

En caso de que quede vacante el cargo de vicepresidente, se nombrará un nuevo vicepresidente, cuyo mandato coincidirá con el del Presidente en ese momento.

D) Funciones

Los vicepresidentes sustituyen al presidente en caso de ausencia, enfermedad o vacante y le ayudan en todo lo que precise; presiden al menos una de las comisiones; y forman parte del *Bureau.*

3.3 **Consejero de Estado**

A) Miembros del *Conseil d'Éta*t

El *Conseil d'État* está formado por veintiún miembros [829], que tienen la condición de consejeros de Estado.

---

[828] Por ejemplo: a principios de 2025, el Presidente, Marc Thewes, está vinculado al Partido Social Cristiano; el vicepresidente Alain Kinsch, al Partido Democrático; el vicepresidente Alex Bodry, al Partido Socialista del Obrero de Luxemburgo. Cuando era presidente Christophe Schiltz, él estaba vinculado al Partido Socialista del Obrero de Luxemburgo, el vicepresidente Patrick Santer, al Partido Social-Cristiano y el vicepresidente Alain Kinsch, al Partido Democrático.

[829] El número de veintiún consejeros permanece invariable desde *1961*, a pesar de que se ha planteado en varias ocasiones la posibilidad de reducirlo o aumentarlo.

En 1996, con la entrada en vigor de la *loi du 12 juillet 1996 portant organisation du Conseil d'État*, el Consejo de Estado perdió su función jurisdiccional y, a pesar de que vio reducida de forma considerable su carga de trabajo, se mantuvo el número de consejeros a la vista de la creciente complejidad de los anteproyectos y proposiciones de ley y proyectos de reglamento sometidos a consulta y del aumento del número de asuntos despachados anualmente.

Adicionalmente, también es miembro el heredero del Gran Ducado, desde que es nombrado consejero de Estado por el Gran Duque y hasta que accede al trono o presta juramento como *Lieutenant-Représentant* del Gran Duque.

B) Requisitos para ser candidato a consejero de Estado y criterios que deben tenerse en cuenta

A título individual, para ser nombrado consejero de estado deben reunirse los siguientes requisitos: 1) tener la nacionalidad luxemburguesa; 2) estar en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; 3) residir en el Gran Ducado de Luxemburgo; 4) tener treinta años cumplidos [830].

En conjunto, los miembros deben cumplir dos requisitos: 1) once de los veintiún consejeros deben poseer un máster en derecho por la Universidad de Luxemburgo o un máster en derecho equivalente homologado [831]; 2) la composición del *Conseil d'État* debe respetar, en todo caso, que el género menos representado cuente con, al menos, siete miembros (33 % del total), sin tener en cuenta al heredero del Gran Duque [832].

Adicionalmente, desde 2017, el Gobierno, la *Chambre des Députés* y el *Conseil d'État* deben tener presentes dos previsiones sobre la composición

---

En 2005, con ocasión de un proyecto de ley que elevaba a veintisiete el número de consejeros y exigía que diecisiete tuvieran formación jurídica –que finalmente no fue aprobado– se debatió sobre la conveniencia de aumentar el número de consejeros de estado esgrimiendo tanto razones prácticas (como la mejora del funcionamiento de la institución y la reducción de los plazos de emisión del dictamen) como de índole democrática (que la composición del *Conseil d'État* reflejara de forma adecuada la representación obtenida por los partidos políticos en la *Chambre des députés*). El *avis* del *Conseil d'État* emitido sobre el mencionado proyecto de ley señaló que no consideraba que el aumento del número de consejeros fuera una cuestión prioritaria para la mejora del funcionamiento de la institución y de la calidad de sus *avis*. A juicio del *Conseil d'État*, la consecución de dichos objetivos podía alcanzarse a través de dos vías, que no eran excluyentes entre sí: por un lado, con el refuerzo de los servicios jurídicos y de administración del *Conseil d'État*; por otro, con la previsión de excedencias parciales por razón de cargo público para los consejeros de estado con el objetivo de aumentar su dedicación a las tareas propias de un consejero de estado y reforzar su implicación en la institución (en ese momento y actualmente, el cargo de consejero de estado no lleva aparejada la reducción de las obligaciones profesionales que tengan los nombrados al margen de su cargo como consejero de estado).

[830] A finales de 2021, la media de edad de los miembros del consejo de estado era de cincuenta y cuatro años y medio. El consejero de estado más mayor tenía sesenta y siete años y el más joven cuarenta y tres, quien, además, era el Presidente.

[831] El objetivo de este requisito es garantizar que el *Conseil d'État* cuenta con un número mínimo de consejeros con formación jurídica. Ahora bien, no existe ninguna diferencia, ni en cuanto a su estatuto ni en cuanto a sus funciones, entre los consejeros en función de su formación. Entre los consejeros que no tienen formación jurídica es frecuente encontrar médicos, representantes sindicales de formaciones diversas, personas que trabajan en empresas privadas y profesores de educación secundaria. A finales de 2021, entre los consejeros de estado había 15 juristas (9 son abogados y 6 altos funcionarios), 2 economistas, 2 profesores de educación secundaria, un representante sindical y un profesor de música (Director del Conservatorio de la Villa de Luxemburgo).

[832] Ahora bien, si esta cuota mínima no se alcanza por haber alguna plaza vacante, ello no impide la válida constitución del *Conseil d'État* y el desempeño de sus funciones.

del *Conseil d'État* que, no obstante, no tienen carácter imperativo [833]: 1) debe tener una representación equilibrada de mujeres y hombres [834]; 2) debe reflejar la representación de los partidos políticos en la *Chambre des Députés* [835] [836].

C) Selección de los candidatos a consejero de estado

Los candidatos a ser nombrados consejeros de estado son seleccionados, según los casos, por el Gobierno, la *Chambre des Députés* o el *Conseil d'État* [837], a razón de un tercio cada uno de ellos.

---

[833] La inclusión de estas previsiones ha sido criticada por la doctrina, al considerar que las meras declaraciones de intenciones carentes de carácter imperativo no deben incluirse en las normas jurídicas.

[834] Previsión que, al carecer de carácter imperativo, no se traduce en que el 50 % de los miembros pertenezcan a un determinado género.

[835] Esta previsión es el resultado de una tramitación parlamentaria compleja.

La redacción inicial del proyecto de ley otorgó a los partidos políticos un gran poder en la elección de las personas que iban a ser nombradas miembros del *Conseil d'État* (el artículo 7, párrafo 2 del proyecto de ley establecía: « *L'autorité investie du pouvoir de proposition désigne le candidat en concertation avec le groupe ou la sensibilité politique qui se voit attribuer le siège vacant en application du point a) de l'alinéa 1*er »).

El *avis* del *Conseil d'État* sobre dicho proyecto de ley se opuso frontalmente a esta previsión esgrimiendo razones de orden constitucional por considerar que concedía a los partidos políticos demasiada influencia en el nombramiento de los consejeros de estado.

La doctrina (Heuschling, L. 2017. De la réforme du Conseil d'Etat. Un éclairage critique. *D'Lëtzebuerger Land*. p. 7.) puso de manifiesto que la Constitución no atribuye a los partidos políticos ningún poder de decisión, o de codecisión, en lo que respecta al nombramiento de miembros del *Conseil d'État* y que, en consecuencia, lo que debía tenerse en cuenta no era la proximidad a un determinado partido, sino los méritos de cada candidato. A mayor abundamiento, recordó que hay ciertos límites que, por su carácter simbólico, es necesario respetar, que los órganos del Estado no son una extensión de los partidos políticos, y que si no se mantiene una neta distinción entre unos y otros, se abre la vía de la «*balkanisation*» del Estado, que una vez ha comenzado es muy difícil de parar y, más aún, de hacer retroceder.

[836] En la práctica, aunque esta previsión no tiene carácter imperativo y, por tanto, no impide nombramientos que no cumplan con este criterio, lo cierto es que la composición suele corresponderse, *grosso modo,* con la representación obtenida por los partidos políticos en la *Chambre des Députés.* Cada partido político suele contar con un consejero de estado vinculado por cada tres diputados en la *Chambre des Députés* (que, en total, está compuesta por 60 diputados). Por ejemplo, a finales de 2021, 7 de los consejeros estaban vinculados al Partido Social-Cristiano, 4 al Partido Socialista del Obrero de Luxemburgo, 4 al Partido Democrático, 3 al Partido Verde, 1 al Partido Alternativo de la Reforma Democrática, y 2 no estaban adscritos a ningún partido político (uno escogido por el Gobierno y otro por el *Conseil d'État*).

La doctrina ha criticado fuertemente este reflejo de la representación partidista de la *Chambre des Députés* en el *Conseil d'État* y ha propuesto que, al menos, cuando sea el Consejo de Estado el que deba proponer un candidato, no tenga que tener en cuenta la representación política obtenida por los partidos políticos en la *Chambre* y que pueda proponer candidatos no necesariamente vinculados a partidos políticos que hubieran presentado sus candidaturas una vez publicados los perfiles por parte del Consejo de Estado y después de haber realizado la correspondiente evaluación de méritos de acuerdo con parámetros objetivos y previamente publicados (*ibid*.)

[837] El texto inicial del proyecto de ley que terminaría siendo aprobado como *loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État* establecía que la propuesta de todos los candidatos correspondía, en exclusiva, a la *Chambre des députés,* en línea con una opinión extendida en Luxemburgo (opinión expuesta, por ejemplo, en el discurso pronunciado por M. Lucien Weiler, presidente de la *Chambre des Députés*, con ocasión de la celebración oficial del 150 aniversario del Consejo de Estado) y ello con la finalidad de que todos los miembros del *Conseil d'État* contasen con una legitimación democrática, aunque fuera de forma

a) Por el Gobierno*:*

El *Bureau* del *Conseil d'État* elabora, a la vista de las necesidades de la institución, dos perfiles de candidato para cada puesto vacante [838].

Los perfiles aprobados contienen dos partes: una parte general y otra específica. La parte general señala que el candidato elegido debe poder implicarse plenamente en el trabajo del *Conseil d'État*, tanto desde un punto de vista de la disponibilidad de tiempo como desde la perspectiva de su capacidad técnica. La parte específica concreta los conocimientos técnicos que debería reunir el candidato elegido para cubrir las necesidades del *Conseil d'État* [839]. Los perfiles son sometidos a la aprobación de la *séance plénière* y, una vez aprobados mediante una *délibération*, son publicados en la página web del *Conseil d'État*. Aunque no son vinculantes, tienen como finalidad guiar la elección del candidato por parte del Gobierno y asegurar la presencia de distintos tipos de formación y conocimientos en el seno de la institución [840].

---

indirecta. Sin embargo, durante la tramitación se optó por un sistema, el vigente, en el que la propuesta corresponde al Gobierno, a la *Chambre des députés* y al *Conseil d'État*, arguyendo que también este sistema asegura la legitimación democrática al *Conseil d'État*, pues la *Chambre des députés* es elegida por sufragio universal directo, el Gobierno depende de la *Chambre* y el propio *Conseil d'État* es una institución cuya composición está determinada por instituciones democráticamente legitimadas.

Frente a dichas consideraciones, cabe destacar que una parte de la doctrina, encabezada por Heuschling, *op. cit.,* ha recordado que la democracia no es solo una partitocracia, sino que la meritocracia también le es consustancial y saludable, y que, en consecuencia, la legitimidad de las instituciones públicas no solo procede de la *Chambre des députés.*

[838] La elaboración de perfiles era una práctica consolidada en el Consejo de Estado, pero no fue recogida en ningún texto normativo hasta la *loi du 16 juin 2017*. A pesar de ello, los concretos términos de la positivación de esa costumbre fueron muy debatidos durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley. En particular, fue objeto de especial debate el número de perfiles que debía ser elaborados: la redacción inicial del proyecto establecía que el *Bureau* debía elaborar un solo perfil; durante la tramitación se elevó el número a tres –para, en su caso, aumentar el ámbito de discrecionalidad de los partidos políticos–; finalmente, el número quedó en dos.

[839] La parte específica de perfiles de los candidatos suele estar redactada en términos muy generales, pero permite acotar –aunque sea mínimamente– la elección y poner de manifiesto las necesidades de la institución. Ejemplos de perfiles son: «*el Consejo de Estado expresa su deseo de que el candidato que se designe disponga de conocimientos de derecho europeo. Esta competencia transversal permitiría al Consejo de Estado reforzar diferentes comisiones permanentes no solo en la trasposición de directivas europeas, sino también en lo que respecta al control de la conformidad de las normas nacionales al derecho de la Unión Europea*»; «*persona que haya obtenido el grado en derecho y que posea experiencia en derecho público*»; «*persona que haya obtenido el grado en ciencias económicas, con especialidad en fiscalidad*»; «*persona con formación jurídica con buenos conocimientos en materia de medioambiente y desarrollo del territorio*»; o «*persona con formación jurídica, especialidad en derecho administrativo y en derecho de la Unión Europea*».

En este sentido, cabe destacar que, con ocasión de la celebración del 150 aniversario del Consejo de Estado, el Ministro de Justicia, Luc Frieden, puso de manifiesto la necesidad de que los consejeros fueran elegidos teniendo en cuenta su formación y las necesidades que la institución tenga en cada momento para desarrollar su trabajo de forma adecuada. WEILER, L. 2007. 150e anniversaire du Conseil d'État, 1856-2006. *In:* LUXEMBOURG, L. G. D. G.-D. D. (ed.). p. 21.

[840] A pesar de no tener carácter vinculante, con frecuencia los elegidos se ajustan a uno de los perfiles publicados.

El procedimiento de selección de los candidatos por parte del Gobierno no está regulado.

b) Por la *Chambre des Députés*:

El *Bureau* del *Conseil d'État* elabora, a la vista de las necesidades de la institución, dos perfiles de candidato para cada puesto vacante y los somete a la aprobación del *Conseil d'État*, reunido en *séance plénière.* Una vez aprobados mediante *délibération*, los perfiles son publicados en la página web del *Conseil d'État*.

En este caso, el procedimiento de selección del candidato está regulado en el *Règlement de la Chambre des Députés*, que, de forma resumida, prevé lo siguiente:

Se publican en la web de la *Chambre* los perfiles remitidos por el *Conseil d'État* y se abre un plazo para la presentación de candidaturas. Las personas interesadas deben presentar, en plazo, sus candidaturas, que deben incluir un currículo del candidato y todos los documentos necesarios para acreditar que se cumplen los requisitos exigidos por la legislación para ostentar la condición de consejero de estado. Los diputados pueden presentar su candidatura o la de otra persona, en cuyo caso deben adjuntar un documento con la aceptación de la persona propuesta.

La Conferencia de presidentes [841] se pronuncia sobre la admisibilidad formal de las candidaturas remitidas y, una vez elaborada la lista de candidaturas presentadas y admitidas, se convoca la *séance publique* para la votación de los candidatos. El voto es secreto y no se admite el voto por delegación. El candidato debe ser elegido por mayoría absoluta de los votos emitidos, no contando a efectos de alcanzar esta mayoría ni los votos nulos ni los votos en blanco. Si en esta primera votación ninguno de los candidatos hubiera obtenido la mayoría necesaria, se hace una segunda votación únicamente con los dos candidatos que en la primera votación hubieran obtenido más votos. En caso de empate en la segunda vuelta, se realiza una votación adicional y, si aun así se mantiene el empate, el candidato se elige a suertes. En el caso de que solo se hubiera presentado una candidatura, no es necesario realizar la votación salvo que lo exija expresamente uno de los diputados, en cuyo caso el voto es secreto y el candida-

Heuschling, *op. cit.*, sostiene que los perfiles deberían ser vinculantes pues, en los casos en los que el nombramiento recae en una persona que no se ajusta al perfil aprobado por el *Conseil d'État,* se le priva de las personas que tengan los conocimientos que la institución necesita.

[841] Equivalente a la Mesa del Congreso de los Diputados en España.

to debe obtener mayoría absoluta (en caso contrario, su candidatura es rechazada).

c) Por el propio *Conseil d'État*

El *Bureau* del *Conseil d'État* también elabora dos perfiles del candidato para cada puesto vacante, en función de las necesidades de la institución, y sigue el procedimiento regulado en el *Règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État*, que, de forma resumida, es el siguiente:

El *Conseil d'État* publica los dos perfiles de los candidatos previamente aprobados mediante *délibération* en *séance plénière* y abre un plazo para la presentación de candidaturas.

Las candidaturas deben remitirse al Presidente del *Conseil d'État* e ir acompañadas de un currículo del candidato y de todos los documentos necesarios para acreditar que se cumplen los requisitos exigidos por la legislación para ostentar la condición de consejero de estado. Cualquier persona, incluidos los consejeros de estado, puede presentar la candidatura de otra u otras personas, en cuyo caso debe adjuntar la aceptación de la condición de candidato por parte de esa persona.

El *Bureau* examina si las candidaturas cumplen con los requisitos de admisibilidad y remite las admitidas a los consejeros de estado antes de que se celebre la reunión en la que se elegirá el candidato.

La elección de los candidatos que serán nombrados consejeros de estado se adopta en *séance pléniére*. La votación es secreta y cada consejero vota en papeletas individuales. Es nulo el voto emitido en favor de una candidatura no presentada o declarada inadmisible. Los votos nulos o en blanco no cuentan para establecer las mayorías. El candidato elegido debe contar con la mayoría absoluta de votos. Si ninguno de los candidatos ha obtenido la mayoría absoluta, se realiza una segunda votación en la que solo participan los dos candidatos que obtuvieron un mayor número de votos en la primera votación (en caso de que no se pudiera determinar cuáles son los dos más votados porque hubiera varios candidatos con el mismo número de votos, se celebra una votación en la que solo participan los que hubieran empatado en votos para determinar cuál de ellos pasa a la segunda vuelta y en la que basta obtener mayoría relativa) y, en caso de empate en la segunda vuelta, se realiza una votación adicional y, si aun así se mantiene el empate, el candidato se elige a suertes. El Presidente hace el recuento de los votos durante la sesión y en voz alta, y el Secretario General toma nota. El resultado es proclamado por el Presidente.

D) Nombramiento

Los consejeros de Estado son nombrados por el Gran Duque [842], alternativamente y según el orden siguiente, a propuesta de un candidato por parte del Gobierno, de la *Chambre des Députés* y del *Conseil d'État* [843]. El Gran Duque heredero es designado directamente por el Gran Duque.

En caso de renovación integral del *Conseil d'État* [844], el Gran Duque nombra, en el orden siguiente, siete miembros a propuesta del Gobierno, siete a propuesta de la *Chambre des Députés*, y otros siete a propuesta del *Conseil d'État*.

E) Mandato

Dejando al margen al Gran Duque heredero –cuyo mandato no está limitado en el tiempo–, el mandato de consejero de estado termina, de forma automática, cuando concurre alguna de las siguientes circunstancias: cuando se haya ostentado la condición de consejero de estado durante un período, continuo o discontinuo, de

[842] El Gran Duque, como en otros casos de nombramientos para el ejercicio de funciones públicas, se limita a formalizar, con su firma, el nombramiento del candidato propuesto por, según los casos, el Gobieno, la *Chambre* o el *Conseil d'État*. El *arrêté grand-ducal* es refrendado por un miembro del Gobierno, que es quien es responsable de dicho acto.

El papel del Gran Duque en el nombramiento de consejeros de estado ha ido perdiendo importancia con el paso del tiempo, habiendo pasado del nombramiento directo de los consejeros a la mera formalización actual. Desde 1961 hasta 2017, en el caso de vacante del cargo de consejero de Estado, el nombramiento se hacía, alternativamente y según el siguiente orden: nombramiento directo del Gran Duque; nombramiento del Gran Duque de uno de los tres candidatos presentados por la *Chambre des députés*; y nombramiento del Gran Duque de uno de los tres candidatos presentados por el Consejo de Estado.

[843] El texto inicial del proyecto de ley que terminaría siendo aprobado como *Loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État* establecía que la propuesta de todos los candidatos correspondía, en exclusiva, a la *Chambre des députés,* en línea con una opinión extendida en Luxemburgo -opinión expuesta, por ejemplo, en el discurso pronunciado por M. Lucien Weiler, presidente de la *Chambre des Députés*, con ocasión de la celebración oficial del 150 aniversario del Consejo de Estado y ello con la finalidad de que todos los miembros del Consejo de Estado contasen con una legitimación democrática, aunque fuera de forma indirecta (Weiler, L. 2007. 150e anniversaire du Conseil d'État, 1856-2006. *In:* Luxembourg, L. G. D. G.-D. D. (ed.). Sin embargo, durante la tramitación se optó por un sistema, el vigente, en el que la propuesta corresponde al Gobierno, a la *Chambre des députés* y al *Conseil d'État*, arguyendo que también este sistema asegura la legitimación democrática al Consejo de Estado, pues la *Chambre des députés* es elegida por sufragio universal directo, el Gobierno depende de la *Chambre* y el propio *Conseil d'État* es una institución cuya composición está determinada por instituciones democráticamente legitimadas.

Frente a dichas consideraciones, parte de la doctrina, encabezada por Heuschling, *op. cit.,* recordó que la democracia no es solo una partitocracia, sino que la meritocracia también le es consustancial y saludable, y que, por lo tanto, la legitimidad de las instituciones públicas no solo procede de la *Chambre des députés.* Por su parte, Wiwenes sostiene que sería oportuno preguntarse sobre la procedencia de someter al Conseil d'État al imperativo de legitimación democrática pues, a su juicio, sería más adecuado someterlo al imperativo de legitimidad funcional en el marco del sistema diseñado por el constituyente (Wivenes, G. 2019. La composition des Conseils d'État du Benelux. Changements récents ou de perspective. *Encuentro entre los Consejos de Estado de Bélgica y Países Bajos y el Consejo de Estado y la Cour administrative del Gran Ducado de Luxemburgo.* Luxemburgo. p. 8).

[844] Esto solo ha sucedido en una ocasión, en 1945, al terminar la Segunda Guerra Mundial, cuando el Gran Duque acordó la disolución del Consejo de Estado.

doce años [845]; cuando se hayan cumplido setenta y dos años [846]; cuando se acepten cargos o funciones incompatibles con la condición de consejero de estado; en caso de dimisión; por enfermedad grave e irreversible que no le permita desempeñar sus funciones; o cuando se aprecie por el *Conseil d'État* que ha cometido una falta grave.

Una vez finalizado el mandato de consejero, el *Bureau* puede proponer que se le otorgue, a título honorífico, la condición de consejero de estado emérito, reconocimiento que es otorgado mediante *arrêté grand-ducal*.

F) Funciones

Los consejeros de estado tienen encomendados, por un lado, el estudio de los asuntos y la elaboración de los proyectos de *avis*; y, por otro, la participación en las comisiones, *séances plénières* y *séances publiques*. En el ejercicio de estas funciones, los consejeros de estado deben defender el interés general, y no los intereses de los partidos políticos a los que están vinculados [847].

---

[845] Durante las últimas décadas la duración máxima del mandato de los consejeros de estado ha sido una de los aspectos de la regulación del *Conseil d'État* que más modificaciones ha sufrido, observándose una clara tendencia a la reducción del mandato. Desde la creación del *Conseil d'État* hasta 1972, eran nombrados sin límite de tiempo por el Gran Duque, que, no obstante, podía cesarlos cuando lo estimara oportuno. A partir de 1972, la duración del mandato fue de dieciocho años; a partir de 1996, quince años (por ser el triple de la duración de la legislatura con objeto de garantizar la independencia del *Conseil d'État* frente a los avatares políticos); a partir de 2017, doce años.

La reducción de la duración máxima del mandato de consejero de estado fue objeto de una especial atención durante la tramitación de proposición de ley que dio lugar a la *loi du 16 juin 2017*. El *exposé des motifs* de la proposición de ley señalaba que la duración del mandato de quince años se consideraba «*demasiado larga*» y su reducción tenía como objetivos garantizar la renovación de los miembros del Consejo de Estado para adecuarla a la evolución social y asegurar una mayor rotación. Durante los debates parlamentarios, el diputado Alex Bodry sugirió prever un mandato de diez años, renovable –sugerencia que fue descartada por la complejidad que entrañaba la renovación de los consejeros que eran propuestos por instituciones distintas al *Conseil d'État*–. Por su parte, el *avis* del *Conseil d'État* se pronunció en contra de la reducción de la duración del mandato de consejero de estado alegando tanto razones de fondo, relativas a la independencia de los consejeros, como de orden práctico, relativas a la pérdida de conocimientos técnicos.

El hecho de que el mandato de los consejeros se extienda durante un amplio número de años ha sido valorado positivamente por la doctrina, esgrimiendo que la permanencia de los consejeros constituye, en la mayoría de los casos, una garantía de independencia y de neutralidad y que permite que el *Conseil d'État* se erija como un elemento de continuidad en el «*engranaje legislativo*» y que, de alguna forma, contrarreste los cambios excesivamente frecuentes que se producen en el Gobierno y en el Parlamento. Besch, M. 2019. *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Éditions Larcier. p. 290.

[846] También la edad de jubilación de los consejeros ha sufrido modificaciones importantes.

Desde la creación del *Conseil d'État,* todos los consejeros de estado eran nombrados con carácter vitalicio y, cada seis años, se determinaba cuáles entre ellos integraban el *comité du contencieux*. En 1972, se estableció que los consejeros de estado debían jubilarse a los setenta y dos años (las razones esgrimidas entonces fueron, entre otras, el rejuvenecimiento del *Conseil d'État*, y, sobre todo, la necesidad de dotar a la institución de una distribución de edades más equilibrada, adecuada y favorable a la recepción de nuevas ideas, a la vista de la constante evolución de los acontecimientos (*cf.* projet de loi no 1406, pp. 937; avis du Conseil d'État, p. 940).

[847] Besch, M. 2019. *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Éditions Larcier. p. 289.

No obstante, se ha señalado que, aunque los consejeros no son necesariamente «activistas» de uno u otro partidos político, normalmente son personas próximas a un partido político y que es notorio a qué

G) Estatuto

La condición de consejero de estado es compatible [848] con cualquier otra dedicación profesional, a excepción de las siguientes: miembro del Gobierno; diputado; miembro del Parlamento europeo; miembro de las *Chambres professionnelles* y del Consejo Económico y Social; magistrado del orden administrativo [849]; secretario general, miembro del comité de deontología, funcionario, personal laboral o en prácticas del *Conseil d'État*.

En principio, no es incompatible la condición de consejero de estado con el de magistrado del orden judicial. Sin embargo, en la práctica, solo los magistrados del ministerio público (es decir, los miembros del Ministerio Fiscal) pueden formar parte del *Conseil d'État*, pues los jueces son excluidos para evitar que puedan producirse los mismos problemas de imparcialidad que dieron lugar al *arrêt Procola* [850]. Sí es compatible en cambio con la condición de consejero de estado la pertenencia a partidos políticos, sindicatos u órganos representativos de profesiones reguladas –incluso si se ostentan cargos directivos–.

Según un documento publicado en la página web del *Conseil d'État* de Luxemburgo, titulado *L'implication du conseiller d'État dans les travaux de l'institution*, el número mínimo de horas por semana que cada consejero dedica a realizar su labor en el *Conseil d'État* es de 12 horas.

3.4 **Secretario General**

El Secretario General es nombrado por el Gran Duque a propuesta del *Conseil d'État* [851]. En los casos de ausencia, imposibilidad o vacante, sus funciones son asumidas por el funcionario de más alto rango de la carrera superior del Secretariado.

---

partido político pertenecen (Elvinger, M. 1990. Passer d'une critique du Conseil d'État à une réforme du contentieux administratif au Luxembourg. *Bulletin du Cercle François Laurent, Tome I/1993*. p. 39.)

[848] La previsión de la compatibilidad del cargo de consejero de estado con el de otras profesiones, salvo excepciones, se remonta a la *Ordonnance royale grand-ducale du 28 juin 1857, portant organisation du Conseil d'État,* primera regulación del Consejo de Estado de Luxemburgo.

En general, se considera que esta compatibilidad es beneficiosa para el *Conseil d'État* pues permite a los consejeros apreciar mejor las consecuencias prácticas de los textos que son sometidos a consulta; no obstante, no puede desconocerse que puede dar lugar a conflictos de interés –razón por la cual se creó el Comité de deontología– y puede ir en detrimento de la dedicación que exige ser consejero de estado.

[849] Wivenes, G. 2019. La composition des Conseils d'État du Benelux. Changements récents ou de perspective. *Encuentro entre los Consejos de Estado de Bélgica y Países Bajos y el Consejo de Estado y la Cour administrative del Gran Ducado de Luxemburgo.* Luxemburgo. p. 5.

[850] *Ibid*. p. 5.

[851] El Secretario General es una figura clave en el *Conseil d'État*, tanto en cuestiones jurídicas como en cuestiones organizativas y administrativas, que garantiza la continuidad del funcionamiento de la institución. En gran medida, esta figura debe su configuración al actual Secretario General, Marc

Sus funciones son: dirigir la Secretaría General (*Secrétariat*) y, con ello, todos los servicios de la institución, asistir a todas las reuniones del *Conseil d'État* –tanto a las de las comisiones como a las *séances publiques y plénières*–, y colaborar en la redacción definitiva de los *avis* durante las comisiones [852].

La Secretaría General se organiza en dos departamentos: el departamento administrativo y el departamento jurídico [853], que están integrados por funcionarios de distintas categorías y, en su caso, por funcionarios en prácticas, personal laboral y contratado de acuerdo con las necesidades de la institución y de las limitaciones presupuestarias. Los candidatos a ser funcionarios de la Secretaría General deben reunir los mismos requisitos que los exigidos a los candidatos a asumir funciones análogas en la administración general y los requisitos que determine el *Conseil d'État*. Actualmente, todos los candidatos deben superar una prueba de carácter psicotécnico a nivel estatal y, posteriormente, el proceso de selección del *Conseil d'État* [854].

4. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Consejo de Estado se organiza en torno a Comisiones Permanentes, *Séance plénière, Séance publique,* Comisiones Especiales y *Bureau.*

Besch, quien lleva en el cargo desde finales de los años noventa y goza del reconocimiento de todos los que integran la institución.

[852] Es frecuente que en los dictámenes se introduzcan sugerencias del Secretario General y que los consejeros soliciten que exprese su criterio en cuestiones controvertidas.

[853] El Departamento Jurídico cuenta con cuatro funcionarios de la carrera superior (A1) – Responsable del Servicio Jurídico; Responsable de *Service Commission* (secretaría de las reuniones de las comisiones); Responsable de Recursos Humanos; y una persona que, sin serlo formalmente, ejerce las funciones propias de un vicesecretario general– y entre diez y quince juristas.

La mayoría de los funcionarios del departamento jurídico son muy jóvenes y llevan poco tiempo trabajando en el *Conseil d'État*, fundamentalmente por dos motivos: por un lado, por la dificultad de encontrar buenos juristas que quieran desarrollar su carrera en el *Conseil d'État* (por el escaso número de juristas de nacionalidad luxemburguesa y el mayor protagonismo, al menos de cara al exterior, que tienen los consejeros jurídicos en los ministerios o en la *Chambre des Députés*); y, por otro, porque es relativamente reciente la idea de potenciar la Secretaría General y de crear un departamento jurídico potente que sirva de soporte al trabajo de los consejeros y que elabore los documentos sobre los que estos redactarán el *avis*.

[854] El proceso de selección de los funcionarios en Luxemburgo ha cambiado en 2018. Antes de la entrada en vigor del sistema vigente, se accedía a la condición de funcionario tras haber superado una especie de oposición (de carácter generalista y distinta en función del nivel de la función pública a la que se quisiera acceder) y, una vez se había adquirido la condición de funcionario de un determinado nivel, los funcionarios se postulaban para los puestos de su nivel vacantes en las distintas administraciones o instituciones y debían pasar un proceso de selección más o menos complejo (podía ser una simple entrevista, o podía también incluir la evaluación de conocimiento teóricos) en cada Administración o institución.

4.1 **Comisiones permanentes**

A) Distribución y composición

El *Bureau* determina el número de comisiones permanentes, nombra a sus miembros –entre seis y ocho consejeros– y, entre ellos, teniendo en cuenta su antigüedad en el *Conseil d'État* y sus conocimientos sobre los asuntos que son objeto de examen en cada comisión, a su presidente [855].

A principios del año 2025, el *Conseil d'État* cuenta con siete comisiones permanentes [856] y, con carácter general, cada consejero pertenece a dos comisiones.

A las reuniones de las comisiones también pueden asistir el Secretario General [857] y cualesquiera de los consejeros, aun no siendo miembros de dicha comisión –ya por propia iniciativa, ya a petición del presidente de la comisión– [858].

El *Bureau* designa a una de las personas del *Sécretariat* como secretaria de cada Comisión, a cuyas reuniones asiste y a cuyos miembros presta asistencia.

B) Competencia

Las comisiones examinan, en primera lectura, los proyectos de *avis* o de *délibération* que les corresponden por razón de la materia. Asimismo, les corresponde examinar, por su propia iniciativa, la conveniencia de proponer la adopción de nuevas normas legales o reglamentarias, o de realizar modificaciones en las ya existentes.

---

[855] La composición de todas las comisiones permanentes es pública y puede ser consultada en la página web del *Conseil d'État*.

[856] A noviembre de 2024, las comisiones permanentes son:

Comisión de Instituciones y Administraciones Públicas (IAP). Despacha los asuntos procedentes de los Ministerios de Estado (Presidencia); Asuntos Exteriores y Europeos (a excepción de los temas relativos a la inmigración y el asilo); Función Pública y Reforma Administrativa (a excepción de los temas relativos a pensiones especiales); Interior (a excepción de los asuntos locales y de desarrollo urbano).

Comisión de Asuntos Jurídicos (JUR). Despacha los asuntos procedentes del Ministerio de Justicia.

Comisión de Economía y Finanzas (ECOFIN). Despacha los asuntos procedentes de los Ministerios de Economía y de Hacienda.

Comisión de Asuntos Sociales (SOC). Despacha los asuntos procedentes de los Ministerios de Igualdad de oportunidades; de la Familia y de la Integración; de Sanidad; de Seguridad Social; y de Trabajo, Empleo, e Economía social y solidaria.

Comisión de Desarrollo sostenible e infraestructuras (DDI). Despacha los asuntos procedentes de los Ministerios de Desarrollo Sostenible e Infraestructuras; Agricultura, Viticultura y Protección de los Consumidores; Ministerio de Vivienda.

Comisión de Cultura, Educación, Investigación y Medios de Comunicación (CERM). Despacha los asuntos procedentes de los Ministerios de Cultura; Educación, Infancia y Juventud; Educación Superior e Investigación; y Deporte.

Comisión de Asuntos Constitucionales. Es competente para examinar los proyectos de reforma de la Constitución. Solo se reúne cuando se solicita dictamen sobre este tipo de asuntos.

[857] El actual Secretario General no solo asiste a todas las reuniones de las Comisiones Permanentes, sino que, además, tiene un papel fundamental en la redacción definitiva de todos los *avis*.

[858] En ese caso, tienen derecho a voz, pero no a voto.

C) Funcionamiento

El presidente de la comisión la convoca, fija el orden del día, preside sus reuniones y dirige sus debates [859]. Con carácter previo a la celebración de la reunión, se reparten los proyectos de *avis* entre los miembros de la comisión. En general, las comisiones se reúnen una vez por semana y celebran su reunión el mismo día de la semana y a la misma hora. Las reuniones se celebran a puerta cerrada y no se documentan.

Las comisiones pueden invitar a sus reuniones a las personas que por sus conocimientos sobre la materia puedan arrojar luz sobre los asuntos que traten. También pueden convocar, previa designación del ministro competente, a funcionarios o personal al servicio de la administración cuyas conocimientos y explicaciones puedan aclarar los extremos que sea necesario conocer para la elaboración de los *avis* sobre los asuntos sometidos a consulta. Antes de cursar la invitación, la comisión elabora un documento con las cuestiones que se han de abordar, que se hace llegar al invitado antes de la reunión [860].

Los miembros del gobierno y de la comisión parlamentaria responsables, respectivamente, de la elaboración del proyecto o de la proposición de ley pueden solicitar ser oídos por la comisión a la que se haya asignado el estudio del asunto con el fin de aclarar los asuntos sometidos en consulta [861].

La reunión de la comisión comienza con el reparto de los nuevos asuntos entre los consejeros. En general, la ponencia de cada asunto corresponde a un consejero de estado, salvo en los casos en los que, por la naturaleza del asunto, la comisión cree una subcomisión integrada por varios consejeros para la elaboración del correspondiente proyecto de *avis*.

Una vez asignados los nuevos asuntos, la comisión procede a examinar los proyectos de *avis* según el orden del día. El ponente/*rapporteur* del asunto que se examina lee en voz alta el proyecto de *avis* que ha elaborado. Conforme avanza la lectura, los consejeros y el Secretario General intervienen para hacer sugerencias en relación con el texto del proyecto de *avis* [862] y, mientras tanto, el secretario de la comisión toma nota de aquellas modificaciones que son acordadas por los miembros de la comisión [863].

---

[859] En caso de que el presidente de la comisión no pueda ejercer la presidencia, esta es asumida por otro miembro de la comisión según el orden de precedencia.

[860] Besch, M. 2019. *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Éditions Larcier. p. 295. Cada vez la presencia de las autoridades consultantes es más frecuente y más apreciada por parte de los consejeros de estado.

[861] Cada vez es más frecuente que lo soliciten y que sean recibidos en el *Conseil d'État.*

[862] El debate se desarrolla en un tono informal, sin un turno de palabra preestablecido, de manera que los miembros de la Comisión se suceden en sus intervenciones de manera natural.

[863] Las modificaciones acordadas se introducen por parte del secretario de la Comisión en el proyecto de *avis* de forma simultánea al debate y se visualizan en una pantalla instalada en la sala de reuniones

Los proyectos de *avis* se aprueban, en la práctica totalidad de los casos, por unanimidad [864]. No obstante, se admite la posibilidad de que los consejeros que no estén de acuerdo voten en contra del proyecto de *avis*, e incluso, que incluyan un voto particular en el que, sin embargo, no aparecerá su nombre. En estos casos, el resultado de la votación es reflejado en el proyecto de *avis*, pero no se identifica nominalmente quiénes han votado en un sentido u en otro.

Una vez aprobado por la comisión correspondiente –e introducidas las modificaciones que la comisión hubiera acordado–, el proyecto de *avis* se remite al Presidente del *Conseil d'État*, que decide si lo incluye en el orden del día de la *séance plénière* o si, en cambio, si lo devuelve para que sea de nuevo examinado por la comisión de la que procede.

4.2 **Séance pléniere**

A) Composición

La *séance plénière* se compone del Presidente, de los vicepresidentes, del resto de consejeros de estado y del secretario general.

B) Competencia

El *Conseil d'État,* reunido en *séance plénière* examina, en segunda lectura, todos los proyectos de *avis* o de *délibération* que previamente han sido aprobados por las comisiones y, en su caso, los adopta.

Le corresponde la aprobación de los perfiles de los candidatos a consejero de estado; proponer los candidatos del *Conseil d'État* a ser nombrados consejero de estado y secretario general; la aprobación del presupuesto provisional del *Conseil d'État*, que se incluye, posteriormente, en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado; y sobre el cese o dimisión de los consejeros, cuestiones disciplinarias y otros asuntos.

---

para que todos los miembros de la comisión puedan conocer el texto finalmente aprobado tras la incorporación de las modificaciones adoptadas. Los proyectos de *avis* que han sido modificados durante la reunión son enviados al *rapporteur* que los elaboró para que dé su visto bueno y, una vez obtenido, se reenvían a los demás consejeros para que verifiquen las modificaciones introducidas.

[864] En los casos en los que alguno de los consejeros discrepe del criterio sostenido por el proyecto de *avis*, el ponente, el presidente de la Comisión e incluso el Presidente del *Conseil d'État* hacen lo posible para conseguir que el proyecto de *avis* sea adoptado por unanimidad (Wivenes, G. 2019. La composition des Conseils d'État du Benelux. Changements récents ou de perspective. *Encuentro entre los Consejos de Estado de Bélgica y Países Bajos y el Consejo de Estado y la Cour administrative del Gran Ducado de Luxemburgo.* Luxemburgo. p. 9). En Luxemburgo, en general, y en el *Conseil d'État*, en particular, conceden una especial importancia al consenso y a que los proyectos de *avis* y los *avis* se adopten por unanimidad. Por ello, dedican sus mejores esfuerzos para alcanzarlo.

C) Funcionamiento

Salvo en caso de urgencia, el Presidente convoca la *séance plénière* con, al menos, tres días laborables de antelación, incluyendo el orden del día y los proyectos de *avis*[865]. El orden del día es público, pero puede ser modificado durante la sesión por la mayoría de los miembros presentes para decidir examinar un asunto en una reunión posterior. En caso de urgencia, el orden del día se puede modificar para incorporar asuntos urgentes y, excepcionalmente, los proyectos de *avis* pueden ser remitidos más tarde, pero, en todo caso, antes del comienzo de la reunión.

Las reuniones se celebran a puerta cerrada, en principio, cada dos semanas. El *quorum* mínimo es la mayoría de sus miembros.

Es habitual que antes de la celebración de la reunión los consejeros de estado que no forman parte de la comisión permanente que ha aprobado el proyecto de *avis* mantengan intercambios informales con la ponencia para adelantar sus sugerencias al proyecto de *avis*. Ahora bien, si un consejero es contrario a la aprobación del proyecto de *avis* deberá comunicarlo a los demás consejeros antes de que empiece la reunión[866], pudiendo el presidente de la Comisión Permanente que lo ha aprobado solicitar al Presidente del *Conseil d'État* retirarlo del orden del día.

Durante la reunión de la *séance plenière,* los consejeros exponen sus sugerencias, que, si son aceptadas por el resto de los consejeros, son incorporadas al *avis* por el Secretario General. Los consejeros votan a mano alzada, salvo que dos de ellos soliciten que se haga de viva voz siguiendo el orden de precedencia de los miembros y comenzando por el menos antiguo, el Presidente vota en último lugar. No está contemplada la posibilidad de votar por delegación. Los *avis* y las *délibérations* requieren para ser adoptados mayoría simple (las abstenciones no computan para el cálculo de la mayoría), aunque en la práctica totalidad de los casos se adoptan por unanimidad.

En el caso de que no se alcancen las mayorías necesarias para adoptar el *avis*, el proyecto de *avis* vuelve a la comisión de la que procede. El nuevo proyecto de *avis* debería ser elaborado por el presidente de la comisión o, en caso de urgencia, por otro miembro que él designe. Sin embargo, en la práctica, lo más frecuente es que sea el mismo *rapporteur* el que elabore una nueva versión.

---

[865] Para la fijación del orden del día, todos los proyectos de *avis* y de *délibération* deben ser remitidos al Presidente del Consejo de Estado. El Presidente puede modificar el orden del día antes de la *séance publique o plenière*, pero debe comunicar los cambios introducidos antes de que comience la reunión.

[866] En la práctica, la oposición de un consejero a un proyecto de *avis* es poco habitual, dado que el Consejo de Estado es un órgano colegial cuyo funcionamiento está presidido por el espíritu de consenso. Besch, M. 2019. *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Éditions Larcier. p. 296.

4.3 **Séance publique**

A) Composición

La *séance publique* tiene la misma composición que la *séance plénière.*

B) Competencia

El *Conseil d'État*, reunido en *séance publique*, se pronuncia sobre si otorga o deniega la dispensa del «*second vote constitutionnelle*».

C) Funcionamiento

El *Conseil d'État* mantiene contactos informales con la *Chambre* para verificar si el texto del proyecto o proposición de ley aprobado en la primera votación ha sido modificado de acuerdo con las *oppositions formelles* contenidas en el *avis* emitido al respecto.

El Presidente del *Conseil d'État, motu proprio* o a solicitud de la *Chambre,* convoca la *séance publique* para conceder la dispensa del «*second vote constitutionnel*», cuyas reuniones, como su propio nombre indica, son públicas. El *quorum* mínimo para que pueda adoptar acuerdos es el de la mayoría de sus miembros. Durante la reunión, el Presidente concede la palabra, en primer lugar, al Presidente de la Comisión o al ponente que elaboró el proyecto de *avis* sobre el proyecto o la proposición de ley en relación con el cual la *Chambre* solicita la dispensa y, posteriormente, a los demás miembros del Consejo. Los consejeros votan a mano alzada, salvo que dos de ellos soliciten que se haga de viva voz siguiendo el orden de precedencia de los miembros y comenzando por el menos antiguo, en cuyo caso el Presidente vota en último lugar. No está contemplada la posibilidad de votar por delegación. El otorgamiento o la denegación de la dispensa del *second vote constitutionnel* debe ser adoptado por mayoría simple de los votos emitidos (las abstenciones no computan para el cálculo de la mayoría). El pronunciamiento del *Conseil d'État* en este tipo de asuntos adopta la forma de una «*décision*».

4.4 **Comisiones especiales**

A) Composición

Las comisiones especiales están integradas por los consejeros de estado designados por el Presidente.

B) Competencias

Normalmente, son comisiones creadas con carácter temporal para el estudio de asuntos que revistan características especiales [867].

Adicionalmente, existen determinadas comisiones especiales cuyo objeto no es la aprobación de proyectos de *avis* sino llevar a cabo determinadas funciones concretas en relación con el *Conseil d'État*. Por ejemplo: la Comisión de Coordinación se reúne cuando hay criterios jurídicos divergentes de varias comisiones en relación con un determinado aspecto y es necesario fijar un criterio para un asunto concreto [868]; la Comisión de *«rapport, de la documentation et des relations internationales»* tiene encomendada la elaboración del *rapport annuel* y la coordinación de las relaciones internacionales; y la Comisión de Cuentas es la encargada de elaborar y remitir al Presidente, al final del mes de mayo, un informe sobre el ejercicio presupuestario precedente.

4.5 **Bureau**

A) Composición

El *Bureau* está integrado por el Presidente y los vicepresidentes del *Conseil d'État*.

A sus reuniones también asiste el Secretario General.

B) Funciones

Le corresponde organizar el trabajo de la institución y, en particular, establecer las comisiones permanentes, su composición y designar su presidente. Además, puede examinar la oportunidad de los proyectos normativos que puedan afectar a la organización y funcionamiento del *Conseil d'État* y ser consultado sobre cualquier cuestión por parte de los consejeros. En fin, elabora el borrador del presupuesto de la institución y establece las reglas internas para la ejecución presupuestaria, e interviene en los procedimientos disciplinarios.

---

[867] Por ejemplo, en los últimos años, se han creado, entre otras, las siguientes: la Comisión especial BREXIT (que ha dictaminado sobre todos los asuntos relacionados por el Brexit) y la Comisión especial COVID (que ha dictaminado sobre todos los asuntos remitidos relacionados con el Covid-19).

[868] Adicionalmente, el Secretario General, los cargos directivos del Secretariado y todos los Secretarios de Comisión se reúnen cada dos semanas para coordinar los criterios jurídicos que se aplican en los dictámenes y para plantear las cuestiones que hayan podido surgir.

C) Funcionamiento

El *Bureau* es convocado por el Presidente, por su propia iniciativa o a petición de uno de los vicepresidentes, para tratar aquellas cuestiones de las que es competente.

5. FUNCIONES

5.1 **Introducción**

Desde 1997, año en que perdió las funciones contenciosas que hasta entonces había tenido encomendadas, el *Conseil d'État* de Luxemburgo tiene atribuidas únicamente funciones consultivas y, adicionalmente, la dispensa del «*second vote constitutionnel*»

5.2 **Función consultiva**

5.2.1 Consultas sobre proyectos normativos

5.2.1.1 *Ámbito y carácter de la consulta*

El *Conseil d'État* es consultado con carácter preceptivo sobre los siguientes asuntos:

a) Todos los anteproyectos de ley [869].
b) Todas las proposiciones de ley.
c) Todas las enmiendas que, en sede parlamentaria, se pretendan introducir a los proyectos y proposiciones de ley.
d) Todos los proyectos de normas reglamentarias ejecutivas de normas con rango legal o tratados internacionales.

No obstante, en caso de urgencia apreciada por el Gran Duque, el Gobierno puede obviar la consulta preceptiva al *Conseil d'État*, salvo en los casos en que la ley lo exija expresamente.

[869] Cuando el anteproyecto de ley afecta a materias sujetas a reserva de ley y prevé que debe ser desarrollado por una norma reglamentaria, el Conseil d'État tiene la facultad de solicitar al Gobierno que le remita antes de emitir su *avis* esos reglamentos de desarrollo (Besch, M. 2019. *Normes et légistique en droit public luxembourgeois,* Éditions Larcier. p. 291).

5.2.1.2 *Avis*

Cuando el *Conseil d'État* es consultado con carácter preceptivo responde con la adopción de un *avis*. Cuando el *avis* se emite sobre un proyecto normativo sobre el que el *Conseil d'État* ya ha emitido previamente, se denomina *avis complémentaire.*

A) Solicitud

En el caso de los anteproyectos de ley, el *avis* se solicita después de que el anteproyecto de ley haya sido aprobado por el *Conseil de Gouvernement* y una vez que el proyecto ha sido registrado ante la *Chambre des Députés* (de hecho, junto con el proyecto de ley también se registra en la *Chambre* la solicitud de *avis* al *Conseil d'État*) [870].

En las proposiciones de ley, es el Presidente de la *Chambre des Députés* el que remite el expediente al Presidente del *Conseil d'État*.

En el caso de las enmiendas a los proyectos y a las proposiciones de ley durante la tramitación parlamentaria, las introducidas a iniciativa del Gobierno son remitidas al *Conseil d'État* por medio del Servicio central de legislación y las introducidas a iniciativa de los grupos parlamentarios son directamente enviadas por el Presidente de la *Chambre* al *Conseil d'État* [871].

En el caso de los proyectos de reglamento, son remitidos una vez son tomados en consideración por el *Conseil de Gouvernement*.

Tanto en el caso de los proyectos de ley como en los proyectos de reglamento, es el Ministro de Relaciones con el Parlamento el que, sobre la base de una delegación de firma del Ministro de Estado –que es quien tiene las relaciones con el *Conseil d'État* entre sus atribuciones– el que solicita al *Conseil d'État* el *avis*. El Ministro cuyo ministerio ha elaborado el proyecto normativo en cuestión envía una carta [872] al Servicio central de legislación solicitando que envíe al *Conseil d'État* el expediente.

---

[870] La *Chambre des Députés* no comienza la tramitación parlamentaria del proyecto de ley hasta que no recibe el *avis*, de manera que la tramitación parlamentaria queda paralizada desde el momento en que se registra el proyecto hasta que la recepción del *avis*.

[871] Esto provoca una ralentización, cuando no una paralización, de la tramitación parlamentaria que hace que la aprobación de las leyes se demore en el tiempo.

[872] Esta carta debe contener la fecha en la que el proyecto ha sido aprobado por el *Conseil de Gouvernement*, información sobre si las *Chambres professionnelles* u otros organismos que deben ser consultados de manera preceptiva han emitido ya su dictamen o informe, y la o las directivas que el proyecto transpone. Además, según la *Circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 10 février 2017*, también debe reflejar si se ha incoado un procedimiento de infracción ante la TJUE por haber rebasado el plazo de transposición de las directivas.

B) Expediente

Con carácter general, los expedientes de los proyectos normativos que son sometidos a consulta del *Conseil d'État* incluyen: texto del proyecto normativo; «*exposé des motifs*» [873] y comentario de los artículos; ficha de evaluación de impacto normativo; y, en su caso, la ficha financiera, el texto de la directiva que va a ser objeto de transposición y la tabla de correspondencias, y los informes de las cámaras profesionales y de otros órganos cuya consulta esté prevista. En el caso de las proposiciones de ley, el expediente contiene el texto de la proposición y los documentos que, en su caso, constituyan el expediente [874].

Cuando se trate de un proyecto normativo que modifique disposiciones vigentes se debe incluir un texto completo de estas disposiciones en el que se incluyan las modificaciones/supresiones que el proyecto de ley o de reglamento remitido en consulta pretende introducir (las modificaciones de texto deben figurar en negrita y las supresiones deben ser visibles pero estar tachadas con una línea horizontal).

Las comisiones permanentes pueden solicitar al Presidente del *Conseil d'État* que solicite que se complete el expediente remitido con informes de otros órganos que ya se hayan solicitado y que no se hayan evacuado o documentos que se consideren útiles o necesarios para el examen de los asuntos sometidos a consulta [875]. La solicitud del presidente se transmite al ministro competente a través del Servicio central de legislación [876].

C) Elaboración los proyectos de *avi*s

La Comisión designa, entre los consejeros miembros de la comisión, un ponente o *rapporteur*, que es la persona encargada de redactar el proyecto de *avis* y de defenderlo ante la Comisión. En el caso de asuntos de especial complejidad o extensión, pueden ser varios consejeros los encargados de la redacción de un mismo proyecto de *avis*.

---

[873] Explicación general del proyecto normativo en cuestión y de sus objetivos.

[874] Besch, M. 2019. *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Éditions Larcier. p. 294

[875] Esta alusión se refiere, principalmente, a los dictámenes o informes que, de forma preceptiva deben emitir las «*chambres professionnelles*», que son entidades de derecho público que representan los intereses de determinadas categorías profesionales. Son cinco: *Chambre d'Agriculture; Chambre de commerce; Chambre des métiers; Chambre des salariés; y Chambre des fonctionnaires et employés publiques*. Estas cámaras deben emitir, con carácter preceptivo salvo disposición legal en contrario, dictamen sobre todos los proyectos o proposiciones de ley y proyectos de reglamento que afecten a las categorías profesionales que representan.

[876] Besch, M. 2019. *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Éditions Larcier. p. 295.

El secretario de cada comisión elabora para cada asunto las observaciones de técnica normativa, algunas observaciones sobre el fondo y un *dossier* con la documentación que considera interesante para la elaboración del proyecto de *avis* por parte del consejero de estado al que se le haya asignado el asunto [877].

Tradicionalmente, los ponentes no mantenían contacto alguno con las autoridades consultantes. Sin embargo, desde 2020, este contacto se ha intensificado, tanto por parte del secretariado como por parte de los consejeros, habiendo devenido en un contacto continuo, casi semanal, que permite enriquecer la información a disposición del ponente a la hora de elaborar los proyectos de *avis.*

D) Contenido

Los *avis* se pueden pronunciar sobre aspectos de oportunidad, jurídicos y formales. No obstante, en general solo se pronuncian sobre aspectos jurídicos y formales [878].

En primer lugar, los *avis* pueden llamar la atención del Gobierno sobre la conveniencia de adoptar nuevas leyes y/o reglamentos o de introducir modificaciones en las normas existentes [879].

En segundo lugar, en relación con los aspectos jurídicos, los dictámenes analizan si los anteproyectos o proposiciones de ley, o los proyectos de reglamentos son conformes al ordenamiento jurídico (Constitución, tratados internacionales de los que el Gran Ducado sea parte, derecho europeo, principios generales del derecho y, en su caso, normas legales o reglamentarias de rango superior al proyecto que está siendo examinado).

En los casos en que el *avis* considera que el anteproyecto o proposición de ley sometido a consulta no es conforme al ordenamiento jurídico, el *avis* incluye lo que se denomina una «*opposition formelle*» [880], que pone de mani-

[877] Este trabajo se realiza a la mayor brevedad posible y, en general, en un plazo de en torno a dos semanas. Por lo demás, existe un documento interno en el que se detallan todas las tareas que se deben realizar desde el momento en que entra el expediente en el Consejo de Estado hasta que sale, después de la *séance plénière.*

[878] Durdu, A. 2020. Le Conseil d'État, gardien des droits et libertés fondamentaux. *In:* Gerkrath, J. D. (ed.) *La défense des droits et libertés au Grand-Duché de Luxembourg: Rôle, contribution respective et concertation des organes impliqués.* Éditions Larcier.

[879] Con carácter general, los *avis* se pronuncian únicamente sobre cuestiones de legalidad. Desde principios del siglo xxi, el *Conseil d'État* recuerda periódicamente que no le corresponde pronunciarse sobre los objetivos políticos de los proyectos normativos que son sometidos a su consideración, sino únicamente sobre los medios de toda índole previstos para alcanzar dichos objetivos y sobre la coherencia del las previsiones que contienen (Wivenes, G. 2019. La composition des Conseils d'État du Benelux. Changements récents ou de perspective. *Encuentro entre los Consejos de Estado de Bélgica y Países Bajos y el Consejo de Estado y la Cour administrative del Gran Ducado de Luxemburgo.* Luxemburgo. p. 9)

[880] En el ejercicio 2022-2023, el *Conseil d'État* formuló 749 «*oppositions formelles*», en sus 545 dictámenes. En el ejercicio precedente, 2021-2022, 335 en sus 457 dictámenes.

fiesto dicha disconformidad y con ello invita al Gobierno o a la *Chambre des Députés*, según los casos, a modificarlo para que se ajuste a las normas superiores. En estos casos, el Ministerio consultante o la comisión de la *Chambre* encargados, respectivamente, pueden remitir al *Conseil d'État* un documento destinado a convencer al *Conseil d'État* para que levante la *opposition formelle* o un proyecto normativo modificado de acuerdo con el criterio expresado en el *avis*. En esos casos, el *Conseil d'État* puede o bien levantar la *opposition formelle* en cuyo caso puede, siguiendo el procedimiento que corresponda, aprobarse el proyecto en cuestión, o bien, mantenerla de manera que el *Conseil d'État*, llegado el momento, denegará la dispensa del «*second vote constitutionnel*» [881].

En el caso de los proyectos de normas reglamentarias, el *Conseil d'État* no puede incluir una «*opposition formelle*» si considera que el proyecto o algunos de sus aspectos son contrarios al ordenamiento jurídico. En estos caso, el *avis* invoca el artículo 102 de la Constitución, que establece: «*Les juridictions n'appliquent les lois et règlements que pour autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.*», de manera que, en el caso de que el Gobierno apruebe la norma reglamentaria sin haber atendido las sugerencias del *Conseil d'État* en relación con el aspecto que considera contrario al ordenamiento jurídico, el juez podrá inaplicar esa previsión si coincide con el criterio del *Conseil d'État*.

En tercer lugar, los dictámenes se pronuncian sobre aspectos procedimentales, de técnica normativa y formales. Por un lado, analizan si se ha respetado el procedimiento legislativo o reglamentario, según los casos, y, particularmente, si han sido oídos todos los órganos o entidades que deben ser oídos y sobre si sería conveniente solicitar *avis* de otros órganos consultivos, como la Comisión Nacional para la Protección de Datos o la Comisión consultiva de derechos del hombre [882]. Por otro, se pronuncian sobre el respeto de las directrices de técnica normativa [883] con objeto de favorecer la seguridad jurídica. Por último, se pronuncian sobre aspectos formales, prestando especial atención a la ortografía, la gramática y la técnica de redacción de los textos remitidos.

---

[881] En el ejercicio 2022-2023, el *Conseil d'État* no ha denegado la dispensa a ningún proyecto de ley. En dicho ejercicio, ha dispensado 211 proyectos normativos del «*second vote constitutionnel*».

[882] Durdu, A. 2020. Le Conseil d'État, gardien des droits et libertés fondamentaux. *In:* Gerkrath, J. D. (ed.) *La défense des droits et libertés au Grand-Duché de Luxembourg: Rôle, contribution respective et concertation des organes impliqués.* Éditions Larcier. p. 7.

[883] Las reglas de técnica normativa en Luxemburgo están recogidas en: Besch, M. 2019. *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Éditions Larcier. Su autor es el actual Secretario General del *Conseil d'État*.

E) Estructura

Los *avis* se dividen en tres partes [884]. La primera contiene consideraciones generales sobre el texto remitido y la oportunidad de su adopción. La segunda analiza, desde una perspectiva jurídica, los artículos del texto remitido, haciendo observaciones que no se limitan a contener comentarios críticos al texto remitido, sino que proponen nuevas redacciones para los artículos o apartados que susciten problemas jurídicos. La tercera parte se ocupa de las cuestiones formales y, especialmente, de técnica normativa.

Los *avis* pueden incorporar una nueva versión del texto remitido en la que se incorporen todas las observaciones contenidas en el *avis* del *Conseil d'État*.

F) Plazo

Ni la ley ni el reglamento establecen el plazo en el que el *Conseil d'État* debe emitir sus dictámenes [885]. La única previsión al efecto contenida en su reglamento es que el presidente de la comisión permanente debe velar por que los dictámenes sobre los asuntos que le han sido atribuidos a su Comisión se emitan «*lo más pronto posible*» [886]. Ahora bien, en aquellos casos en los que la *Chambre des députés* haya comenzado a votar artículo por artículo un proyecto de ley y el *Conseil d'État* no se haya pronunciado sobre la totalidad del proyecto, el *avis* deberá emitirse en el plazo máximo de tres meses, a contar desde que la consulta sobre dichos artículos fuera registrada en el *Conseil.* En caso de que no se emita en el plazo señalado, la *Chambre* puede votar el conjunto del proyecto de ley.

El Presidente de la comisión determina en qué reunión de la comisión se examinará el proyecto de *avis*. En principio, el despacho de los asuntos se hace según el

---

[884] *Ibid*. p. 296.

[885] En varias ocasiones se ha intentado fijar un plazo para la emisión del *avis*, pero en todos los casos se ha terminado por descartar por la oposición del propio *Conseil d'État*. Por ejemplo, con ocasión del proyecto de reforma de la Constitución de 1996, que fijaba determinados plazos, el *avis* del *Conseil d'État*, de 5 de mayo de 1996, (doc. Parl. 4152) se opuso porque consideraba que la fijación de plazos por el legislador suponía un riesgo para el ejercicio de la función institucional del *Conseil d'État* y constituía una amenaza para el equilibrio existente entre las instituciones del Estado. Por su parte, la versión inicial del proyecto de ley que daría lugar a la *loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État* preveía distintos plazos en función de los distintos supuestos de consulta, pero el *Conseil d'État* también se opuso esgrimiendo que esto debilitaría su función consultiva.

[886] La escasez de medios personales con que cuenta el *Conseil d'État* impide fijar un plazo para la elaboración y aprobación de los dictámenes. El número de miembros de cada Comisión es escaso, su dedicación parcial, solo hay un agente de la Secretaría General de apoyo y el número de consultas va en aumento, especialmente las relativas a proyectos de normas reglamentarias (a principios del siglo XXI el Consejo dictaminaba en torno a 100 proyectos de reglamento; a partir del 2007-2008, la cifra se situaba en torno a los 140; en los últimos años ronda los 200 -185 en el ejercicio 2021-2022, 208 en el ejercicio 2021-2022). En esas circunstancias, la elaboración, aprobación y adopción de los *avis* se prolonga durante varios meses (incluso años), salvo que se trate de asuntos urgentes o que hayan sido urgidos, en cuyo caso la elaboración y aprobación de los dictámenes se hace incluso en cuestión de días.

orden de entrada en el *Conseil d'État*. Sin embargo, en la práctica, el despacho de los asuntos se ve alterado por las agendas políticas de la *Chambre*[887] y del Gobierno.

G) Carácter de los *avi*s

Los *avis* no son vinculantes[888]. Ahora bien, influyen de forma innegable en las autoridades consultantes, quienes, generalmente, siguen su criterio o, al menos, se inspiran en él[889].

El *avis* del *Conseil d'État* tiene carácter final. En el caso de que después de haber emitido el *avis* sobre un proyecto normativo se introduzcan modificaciones en el texto dictaminado, estas modificaciones deben ser remitidas al *Conseil d'État* para que emita un «*avis complementaire*».

H) Publicidad

Los *avis* son publicados en la página web del *Conseil d'État* el mismo día en que son aprobados por las Comisiones o por la *Séance plénière*[890]. Solo se publica la versión definitiva del *avis*, no las sucesivas versiones previas que han sido objeto de debate por los miembros[891]. En los dictámenes publicados no consta el nombre del *rapporteur* que los ha elaborado.

I) Datos

El número de dictámenes emitidos anualmente por el *Conseil d'État* está en torno a los 500[892]. Cada consejero suele redactar entre 15 y 20 dictámenes al año por cada Comisión a la que pertenezca.

---

[887] Los datos demuestran que los dictámenes sobre las proposiciones de ley tardan mucho más en aprobarse que los de los proyectos de ley.

[888] El Conseil d'État « *ne décide rien, ne règle rien, ne tranche rien, […] se borne à émettre son opinion sur des questions transmises à son avis, et l'appréciation qu'il fait de ces questions n'obtient d'autre autorité morale que celle des motifs sur lesquels elle s'appuie*» (*avis du Conseil d'État de Luxembourg du 14 novembre 1862 relatif aux projets de loi portant modification à l'ordonnance de l'organisation du Conseil d'État de 1857 ainsi que définition de la nature des relations entre le Conseil d'État et la Chambre*, Compte-Rendu de la Chambre 1862-63, p. 392.).

[889] Durdu, A. 2020. Le Conseil d'État, gardien des droits et libertés fondamentaux. *In:* Gerkrath, J. D. (ed.) *La défense des droits et libertés au Grand-Duché de Luxembourg: Rôle, contribution respective et concertation des organes impliqués.* Éditions Larcier. p. 3.

[890] Besch, M. 299. Los dictámenes del Consejo de Estado aprobados entre 1856 y 1940 pueden ser consultados en la sede de los Archivos Nacionales. Los dictámenes sobre proyectos o proposiciones de ley aprobados a partir de 1945 pueden ser consultados en la web de la *Chambre des Députés.* Además, todos los dictámenes adoptados desde finales de 2008, pueden ser consultados en la página web del *Conseil d'État.* Los dictámenes sobre los proyectos de normas reglamentarias empezaron a publicarse a partir del 1 de enero de 2009.

[891] Wivenes, G. 2016. Discours. *Discours à l'occasion de la réunion de l'Association des Sénats d'Europe à Berne, 21 octobre 2016.* p. 9.

[892] En el ejercicio 2022-2023, 545 dictámenes. En el ejercicio precedente, 2021-2022, 457.

5.2.2 Otras consultas

5.2.2.1 *Ámbito y carácter de la consulta*

El Gobierno puede consultar con carácter facultativo al *Conseil d'État* sobre cualquier otro asunto [893]. Además, tanto el Gobierno como la *Chambre des Députés* [894] pueden consultar sobre «*le principe*» [895] de una posible reforma o política pública todavía no reflejada en un proyecto normativo.

Estas consultas no someten a consideración ningún proyecto normativo y, en general, no van acompañadas de un expediente administrativo, propiamente dicho, o es muy parco.

5.2.2.2 Délibérations

La respuesta por parte del *Conseil d'État* a estas consultas recibe el nombre de *délibération* [896], no de *avis.* Las *délibérations* no se publican, salvo que el *Bureau* decida publicarlas.

5.3 **Second vote constitutionnel**

En el Gran Ducado de Luxemburgo, el texto definitivo de los proyectos y proposiciones de ley debe ser sometido a una doble votación de la *Chambre des Députés* sobre el conjunto del texto, entre las cuales deben transcurrir, al menos tres meses. El objetivo de esta previsión es que la *Chambre* goce de un tiempo de reflexión entre una y otra votación y, en su caso, evite la adopción de textos legislativos que no hayan sido suficientemente meditados o que adolezcan de defectos jurídicos.

El *Conseil d'État* tiene la facultad dispensar la celebración de la segunda de esas votaciones, denominada «*second vote constitutionnel*», cuando considera que el proyecto o proposición de ley no plantean problemas jurídicos de relevancia. En la práctica, la dispensa se concede en la inmensa mayoría de los casos y su denegación es excepcional y, en esos casos, solo responde a razones jurídicas

[893] En la práctica, son muy escasas las consultas facultativas al *Conseil d'État.*
[894] En el caso de la *Chambre,* desde 2023.
[895] Podría traducirse como líneas/ideas preliminares.
[896] También adoptan la forma de *délibération* la aprobación de los perfiles de los candidatos a consejeros de estado y determinadas resoluciones en materia disciplinaria.

de especial trascendencia –por ser el proyecto o proposición de ley contrario a las normas o principios jurídicos o suponer un atentado contra la seguridad jurídica provocado por la incoherencia de los textos normativos–, nunca políticas.

La dispensa, o la denegación de la dispensa, se otorga en el marco de una *séance publique* y recibe la denominación de «*décision*».

Cuando el *Conseil d'État* ha concedido la dispensa en el preámbulo de la ley figura la fórmula «*le conseil d'état entendu*». Cuando no la ha concedido y ha sido necesario que la *Chambre* vote por segunda vez el proyecto o proposición ley, la fórmula es*: « De l'assentiment de la Chambre des Députés donné en première lecture le [date] et en seconde lecture le [date]; ».*

5.4 **Otras funciones**

El *Conseil d'État* puede dirigirse al Gobierno a través de una *délibération* para poner de manifiesto la conveniencia de adoptar nuevas normas legales o reglamentarias o de modificar las existentes.

6. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS

6.1 **Relaciones internacionales**

El *Conseil d'État* es miembro de la ACA y, además, mantiene relaciones especialmente fluidas con los consejos de estado de Bélgica y Países Bajos –por razones históricas, culturales y de proximidad geográfica–, y con el de Francia. Asimismo, recibe frecuentes visitas de embajadores extranjeros y de delegaciones de otros países, normalmente con ocasión de sus visitas al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

6.2 **Deontología**

El *Conseil d'État* cuenta con un Comité de deontología [897] compuesto por tres miembros que, a propuesta del *Bureau,* son nombrados por el *Conseil d'État* reunido en *séance plénière* entre personas con experiencia y autoridad moral en materia deontológica por un período de tres años, mandato que es

[897] Ha sido creado por la *loi du 16 juin 2017*.

renovable. Los miembros de este comité no pueden ser nombrados entre los consejeros de estado. El Comité designa a su presidente y su secretaría corresponde a la Secretaría General.

Las reglas deontológicas del Consejo de Estado han sido aprobadas por el *Règlement grand-ducal du 2 février 2015 portant approbation de l'Annexe au règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État relative aux règles déontologiques pour les membres du Conseil d'État*.

6.3 **Rendición de cuentas**

El *Conseil d'État* elabora y publica anualmente un *rapport annuel* que está dividido en dos partes. La primera está dedicada a dar cuenta de su composición y de todas las personas que trabajan en él, así como de su actividad durante el año. La segunda parte contiene una recopilación de los fragmentos de dictámenes más relevantes emitidos durante ese año, ordenados por materias [898].

6.4 **Sede**

La sede del *Conseil d'État* se encuentra en un *hôtel* del casco histórico de la Ciudad de Luxemburgo, que fue íntegramente reformado en 2006 [899].

[898] Los *rapports annuels* pueden consultarse en Publications - Conseil d'Etat - Luxembourg

[899] Kieffer, P., De Toffol, W. & Yegles, I. 2006. L'hôtel du Conseil d'État. Agrandissement et rénovation. *In:* Ville, F. D. R. D. L. V. (ed.).

ANEXO 1
El Consejo de Estado de la República de Colombia

ANEXO 1. EL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA [900]

1. SUCINTA RESEÑA HISTÓRICA [901]

1.1 **Introducción**

Colombia es el único país en Hispanoamérica que, desde el siglo XIX y de forma sostenida en el tiempo, ha contado en sus constituciones con un Consejo de Estado, inicialmente consultivo únicamente, posteriormente también dotado de funciones jurisdiccionales.

La doctrina colombiana ha debatido largamente sobre el origen del Consejo de Estado, sosteniendo fundamentalmente dos posturas: una, la tradicional y mayoritaria hasta ahora, que sostiene que el Consejo de Estado creado por Bolívar en 1817 se inspiró en el Consejo de Estado creado por Napoleón [902]; y la otra, la

[900] Mi estancia en el Consejo de Estado de la República de Colombia se extendió entre el 17 y el 25 de agosto de 2023.

[901] Sobre la historia del Consejo de Estado se puede consultar el libro ROJAS BETANCOURTH, D. S. L., GUILLERMO; Zambrano Cetina, William (ed.) 2017b. Consejo de Estado de Colombia (1817-20217). Bicentenario de una institución republicana Bogotá: Consejo de Estado. Grupo Editorial Ibañez. Y, en particular, los siguientes artículos en él contenidos: ROJAS BETANCOURTH, D. 2017a. Bolívar y el Consejo de Estado. In: ROJAS BETANCOURTH, D. S. L., GUILLERMO; Zambrano Cetina, William. (ed.) Consejo de Estado de Colombia (1817-20217). Bicentenario de una institución republicana Bogotá: Consejo de Estado. Grupo Editorial Ibañez, MARTÍNEZ GARNICA, A. Ibid.Orígenes del Consejo de Estado, RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, L. *Ibid*. Breve historia del Consejo de Estado de Colombia, Zambrano Cetina, W. *Ibid*. Función Consultiva del Consejo de Estado. Antecedentes y evolución institucional. TABORDA BURGOS, J. C. 2008. Redescubriendo una historia jurídica. Una nueva narrativa sobre los orígenes del Consejo de Estado entre 1886 y 1914.

[902] Sobre la influencia francesa en Hispanoamérica puede consultarse: MALAGÓN PINZÓN, M. & GAITÁN BOHÓRQUEZ, J. 2008. Colonialismo cultural francés y la creación del Consejo de Estado en el derecho administrativo colombiano. *Vniversitas,* 57.

postura –que poco a poco va ganando apoyos– que afirma que los antecedentes se encuentran en las instituciones consultivas de la época en que Colombia fue parte de los territorios de ultramar españoles, antes de conseguir su independencia, y, en particular, en el Consejo de Indias (Consejo Real y Supremo de Indias) [903] [904].

1.2 **Creación del Consejo de Estado**

El Consejo de Estado de Colombia fue establecido por primera vez en 1817 por Simón Bolívar, quien creó un «Consejo Provisional de Estado» integrado por altos cargos militares, civiles y de la justicia, con funciones meramente consultivas del poder ejecutivo y que estaba organizado en tres secciones: la primera, de Estado y Hacienda; la segunda, de Marina y Guerra; la tercera, de Interior y Justicia [905].

1.3 **El Consejo de Estado durante el siglo XIX**

La Constitución de Cúcuta de 1821, aunque no incluyó la denominación Consejo de Estado, creó un órgano semejante, denominado Consejo de Gobierno, que estaba integrado por el Vicepresidente de la República, un ministro de la alta Corte de Justicia y los secretarios de despacho. El Presidente de la República tenía que consultar al Consejo de Estado en asuntos de especial relevancia (sanción de leyes que implicaban la objeción presidencial por falta en las fórmulas o en lo sustancial; tratados internacionales; declaración de guerra; nombramiento y suspensión de altos empleados y militares, etc.). El ejercicio de la función consultiva operaba como una especie de control constitucional *ex ante* del ejercicio del poder político y pretendía garantizar la vigencia de los principios y derechos consagrados en la constitución [906].

En 1828, tras el fracaso de la Convención de Ocaña, que tenía el propósito de reformar la Constitución de 1821, Bolívar estableció una dictadura y es-

---

[903] Santofimio Gamboa, J. O. 2017. Compendio de derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia.

[904] En mi opinión, podría explorarse la posible relación entre el primer Consejo de Estado colombiano y el Consejo de Estado de la Constitución española de 1812, cuyas características se han expuesto en el presente trabajo.

[905] Zambrano Cetina, W. 2008. Los antecedentes de la función consultiva y su evolución hasta la Constitución de 1991. *In:* Nacional, C. D. E. I. (ed.) *Memorias Seminario Franco-Colombiano sobre la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Misión de Cooperación Técnica en Colombia del Consejo de Estado Francés.* p. 307.

[906] Consejo de Estado. 2024a. Antecedentes históricos de la evolución de la función consultiva. *La función consultiva en el Consejo de Estado Colombiano: análisis en perspectiva constitucional (1991-2024).* Bogotá: Consejo de Estado. p. 21.

tableció de nuevo el Consejo de Estado, que estaba integrado por el Presidente del Consejo de ministros, los ministros secretarios de Estado y una representación territorial a través de, al menos, un consejero por cada uno de los departamentos de la República. Tenía como función preparar todos los decretos y reglamentos que tuviera que expedir el Jefe del Estado y dar su dictamen al gobierno en los casos de declaración de guerra, preliminares de paz, ratificación de tratados internacionales, e intervenir en determinados nombramientos.

La Constitución de 1830 mantuvo el Consejo de Estado, que a partir de entonces estuvo integrado por el Vicepresidente de la República, los ministros secretarios de despacho, el procurador general de la nación y doce consejeros «escogidos indistintamente de cualquier clase de ciudadanos». Era un órgano consultivo del poder ejecutivo que, entre otras funciones, tenía atribuida la preparación de proyectos de ley.

La Constitución del Estado de Nueva Granada de 1832 también consagró el Consejo de Estado, que estaba integrado por siete consejeros nombrados por el Congreso y tenía funciones consultivas y de preparación de proyectos de ley. Adicionalmente, se le atribuyó la facultad de presentar a la Cámara de Representantes una terna para la elección de ministros de la Corte Suprema de Justicia [907]. Junto a él, estaba contemplado un Consejo de Gobierno, integrado por el Vicepresidente de la República y los secretarios de estado, cuya misión era «asistir con su dictamen al Presidente de la República en el despacho de todos los negocios de la administración de cualquier naturaleza que sean».

La Constitución de 1843 suprimió el Consejo de Estado y estableció un Consejo de Gobierno, que actuó como cuerpo consultivo del Gobierno, pero no un Consejo de Estado. Esta situación se mantuvo durante la vigencia de la Constitución de 1853. Sin embargo, las constituciones de 1858 y 1863 no contemplaron ni el Consejo de Estado ni un órgano similar, por la desconfianza que suscitaban dichos órganos por su tradicional cercanía al Gobierno y su inclinación a favorecerlo.

1.4 **El Consejo de Estado durante la vigencia de la Constitución de 1886**

Tras la derrota de los liberales en la guerra civil de 1884-1885, los conservadores retornaron al poder y elaboraron la Constitución de 1886, que restauró el Consejo de Estado y, por primera vez, previó la atribución de funciones contenciosas –funciones que, sin embargo, no se le llegaron a atribuir inmediata-

[907] Rodríguez Rodríguez, L. 2017. Breve historia del Consejo de Estado de Colombia. *In:* Rojas Betancourth, D. S. L., Guillermo; Zambrano Cetina, William. (ed.) *Consejo de Estado de Colombia (1817-20217). Bicentenario de una institución republicana* Bogotá: Consejo de Estado. Grupo Editorial Ibañez. p. 48.

mente, pues no se aprobó la ley que debía desarrollar la previsión constitucional–. Esta Constitución estuvo vigente, con numerosas reformas, hasta 1991.

Durante esta etapa, el Consejo de Estado estuvo integrado por el vicepresidente de la República, seis vocales y, además, se contemplaba la posibilidad de que los ministros de despacho participaran en sus reuniones con voz, pero sin voto, y previó un mandato de cuatro años para sus miembros, renovables por mitades. Este Consejo desempeñó funciones consultivas en asuntos de administración y de preparación de proyectos de ley y de códigos.

En 1905 el Consejo de Estado fue suprimido por ser un firme defensor de los valores republicanos y, por lo tanto, por la incomodidad que podía suponer para la dictadura del General Reyes y, en particular, para el poder ejecutivo, que se consideraba que debía gobernar «sin trabas».

Tras la caída de la dictadura, en 1914 se restableció el Consejo de Estado en la Constitución como «cuerpo consultivo del gobierno en asuntos de administración» y «como tribunal supremo administrativo» y se le atribuyó la función de «preparar los proyectos de ley y de códigos que deban presentarse a las cámaras legislativas, y proponer las reformas convenientes en todos los ramos de la legislación». La composición era la misma que la prevista en 1886. Este mismo año se organizó el Consejo de Estado en dos salas: la de los negocios generales (consultiva) y la de lo contencioso administrativo –a la que se le adscribieron las funciones que se habían atribuido inicialmente al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo [908]–.

En 1930 se suprimió la organización en Salas y todas las competencias del Consejo de Estado se atribuyeron al Pleno.

En 1945, se precisaron las funciones del Consejo de Estado como Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno y como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y se restableció la organización en dos Salas para separar las funciones consultivas y contenciosas. Además, se fortaleció el ejercicio de estas últimas por parte del Consejo de Estado, al atribuirle la competencia de conocer de las acusaciones por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno y para proceder a la suspensión provisional de los actos de la administración acorde con los requisitos que establezca la ley. Con el objetivo de evitar la injerencia del Gobierno en el Consejo se estableció que «el Presidente del Consejo será elegido por la misma corporación y durará un año en el ejercicio de sus funciones, pero podrá ser reelegido indefinidamente».

En 1957 se consagró la independencia total del Consejo de Estado del poder ejecutivo, el sistema de cooptación para la elección de los consejeros de

[908] *Ibid*. p. 49.

estado y el carácter vitalicio de estos hasta la edad de jubilación para garantizar la estabilidad de la institución.

En 1958, se creó la Sala de Consulta y Servicio Civil en el seno del Consejo de Estado y se subrayó la función de esta como control del poder ejecutivo y de la iniciativa legislativa del Ejecutivo en materia de servicio civil –esto es, en materia de función pública–[909] y en 1959 se estableció que dicha sala estaría integrada por los cuatro consejeros que integraban la Sala de Negocios Generales, esto es, quienes hasta entonces habían ejercido las funciones consultivas atribuidas al Consejo de Estado que, a partir de entonces, pasaron a estar atribuidas a la Sala de Consulta y Servicio Civil (en adelante, Sala de Consulta) [910].

En 1984, el número de consejeros de estado pasó a veinte y se atribuyeron a la Sala de Consulta nuevas funciones: revisar los contratos y conceptuar sobre cuestiones relativas al servicio civil, en los casos previstos en la ley; absolver las consultas jurídicas generales o particulares, que le formule el Gobierno Nacional; preparar los proyectos de ley y de códigos que le encomiende gobierno; ordenar y corregir las ediciones oficiales de códigos y leyes. En 1989 número de consejeros pasó a treinta, pero el número de consejeros de la Sala de Consulta se mantuvo en cuatro.

1.5 **El Consejo de Estado de la Constitución de 1991**

La Constitución de 1991 consagró el Consejo de Estado y le atribuyó funciones consultivas y funciones contenciosas. Puesto que dicha Constitución es la vigente y la regulación que la desarrolla es la que actualmente rige el órgano, su explicación está contenida en el apartado siguiente.

2. ASPECTOS GENERALES

2.1 **Regulación constitucional, legal y reglamentaria**

El Consejo de Estado de Colombia está regulado en los artículos 236 y 237 de la Constitución de Colombia de 1991.

---

[909] Consejo de Estado. 2024a. Antecedentes históricos de la evolución de la función consultiva. *La función consultiva en el Consejo de Estado Colombiano: análisis en perspectiva constitucional (1991-2024).* Bogotá: Consejo de Estado. p. 32.

[910] Álvarez Jaramillo, L. F. 2008. La evolución legal, orgánica y funcional de la función consultiva en el pasado reciente y las propuestas para su fortalecimiento. *Memorias Seminario Franco-Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.* p. 325.

El artículo 236 establece:

> «El Consejo de Estado tendrá el número impar de magistrados que determine la ley. El Consejo se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley. La ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones, el número de magistrados que deban integrarlas y su organización interna».

El artículo 237 prevé:

> «Son atribuciones del Consejo de Estado:
>
> 1. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.
> 2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.
> 3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen. En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la Nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.
> 4. Preparar y presentar proyectos de actos reformatorios de la Constitución y proyectos de ley.
> 5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.
> 6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley.
> 7. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley.
>
> Parágrafo. Para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral.»

Los preceptos constitucionales están desarrollados en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) y en el Reglamento Interno del Consejo de Estado, aprobado por la Sala Plena del Consejo de Estado mediante Acuerdo núm. 080 de 12 de marzo de 2019.

2.2 **Posición institucional**

El Consejo de Estado es el «máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo» y el «cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración»[911].

2.3 **Independencia**

El Consejo de Estado actúa, en todo momento, de forma independiente, tanto en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales como en el de las consultivas. La independencia del Consejo de Estado está garantizada por, entre otros, los siguientes elementos de su regulación: la elección de los consejeros a través de un sistema de cooptación mixto; el mandato de ocho años, no renovable, de los consejeros; así como el estricto régimen de incompatibilidades y prohibiciones al que están sometidos. Sin embargo, la mayoría de los autores subraya que, para reforzar la independencia del Consejo, sería aconsejable avanzar en su autonomía presupuestaria.

La Sala de Consulta ejerce sus funciones de forma separada a la Sala Contencioso Administrativo y actúa de forma autónoma como «cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración».

3. COMPOSICIÓN

El Consejo de Estado de Colombia está integrado por treinta y un consejeros de estado[912]. Entre ellos, se eligen el Presidente, el Vicepresidente y el Presidente de la Sala de Consulta.

3.1 **Presidente**

A) Elección

El Presidente es elegido entre los consejeros por los propios consejeros para un mandato de un año, con la posibilidad de ser reelegido indefinidamente[913].

---

[911] Sobre la evolución de la posición constitucional del Consejo de Estado en Colombia: Escobar Martínez, L. M. 2006. La actividad constitucional del Consejo de Estado Colombiano. *Vniversitas*.

[912] La Constitución establece que el número de consejeros de estado –incluido el Presidente, el Vicepresidente y el Presidente de la Sala de Consulta– ha de ser impar (algo que es lógico en los órganos colegiados pues con ello se evita que haya empate en las votaciones cuando todos los miembros están presentes).

[913] En la práctica, el Presidente cambia cada año.

B) Sustitución

En caso de ausencia, vacante o enfermedad del Presidente, sus funciones serán desempeñadas por el Vicepresidente.

C) Funciones

Le corresponde la representación del Consejo de Estado; presidir –y convocar– la Sala Plena, la Sala de Gobierno y la Sala de lo Contencioso Administrativo –cuando pertenezca a esta–; tramitar y decidir los asuntos que sean de su competencia; velar por que los Consejeros y demás empleados del Consejo desempeñen sus funciones; verificar el reparto de los asuntos y el sorteo de conjueces; y resolver los conflictos de competencia entre las secciones de la Sala de lo Contencioso.

El Presidente sigue dictando sentencias o, en el caso de que sea el Presidente de la Sala de Consulta, redactando conceptos [914], pero se le reparten la mitad de los asuntos que le hubieran correspondido con carácter general si no lo fuera.

3.2 **Vicepresidente**

A) Elección

El Vicepresidente también es elegido entre los consejeros por los propios consejeros para un mandato de un año, con la posibilidad de ser reelegido indefinidamente [915].

B) Sustitución

En caso de ausencia, vacante o enfermedad del Vicepresidente, las funciones del Presidente serán desempeñadas por el Consejero más antiguo y, si hubiera varios que tuvieran la misma antigüedad, por orden de apellidos.

C) Funciones

Le corresponde ayudar al Presidente en el ejercicio de sus funciones y desempeñar las que específicamente tiene atribuidas (fundamentalmente, la organización del Congreso nacional anual de la jurisdicción contencioso administrativa) y, en caso de ausencia, vacante o enfermedad del Presidente, desempeñar sus funciones.

---

[914] Concepto es la palabra que se usa en Colombia para referirse a los informes que emite el Consejo de Estado y que en España se denominan dictámenes.

[915] En la práctica, el Vicepresidente cambia cada año.

3.3 **Presidente de la Sala de Consulta**

A) Elección

El Presidente de la Sala de Consulta es elegido por los consejeros de dicha Sala entre los consejeros que la integran para un período de un año y podrá ser reelegido indefinidamente [916].

B) Sustitución

En caso de ausencia, vacante o enfermedad, sus funciones son asumidas por el Consejero de la Sala de Consulta más antiguo.

C) Funciones

Le corresponde representar a la Sala de Consulta, presidir y convocar sus reuniones y dirigir los debates, así como realizar las mismas funciones que el resto de Consejeros que integran esta Sala.

3.4 **Consejeros de estado**

A) Requisitos

Los requisitos exigidos para poder ser elegido como consejero de estado son los siguientes:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
4. Haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a ejercer en establecimientos reconocidos oficialmente.
5. No haber alcanzado la edad de jubilación.

B) Elección y mandato

Los consejeros son elegidos a través de un sistema de cooptación mixto, es decir, son elegidos por el propio Consejo de Estado entre los candidatos inclui-

[916] En la práctica, cada año la presidencia de la Sala de Consulta recae en un consejero de estado distinto entre aquellos que integran dicha Sala.

dos en una lista elaborada por el Consejo Superior de la Judicatura [917]. Cada vacante se publica en el diario oficial y, una vez termina el plazo para la presentación de las candidaturas, el Consejo Superior de la Judicatura concede audiencia a los candidatos que se han postulado y elabora una lista conformada por diez candidatos, uno de los cuales deberá ser elegido por el Consejo de Estado [918].

Los candidatos hacen una exposición ante la Sala Plena y, dentro de los diez días siguientes, la Sala o Sección correspondiente hace una entrevista a cada uno de los candidatos que figuren en la lista remitida por el Consejo Superior de la Judicatura. Adicionalmente, dentro de los quince días siguientes a la entrevista en la Sala Plena, cada Consejero podrá realizar entrevistas personales a cada uno de los candidatos [919].

A la hora de la elección se procura alcanzar un equilibrio entre las distintas procedencias profesionales posibles de los consejeros de estado y, recientemente, también se tiene en cuenta, como criterio no vinculante, la paridad de género.

Los consejeros de estado son elegidos para un mandato de ocho años [920], no renovable. Si alcanzan la edad de jubilación antes de haber cumplido el mandato de ocho años, se jubilan.

---

[917] Consejo de Estado. 2024a. Antecedentes históricos de la evolución de la función consultiva. *La función consultiva en el Consejo de Estado Colombiano: análisis en perspectiva constitucional (1991-2024).* Bogotá: Consejo de Estado. p. 113.

El sistema de nombramiento de los miembros del Consejo de Estado fue, desde 1957 hasta 1991, de cooptación, previa postulación libre e individual del interesado. En 1991, se atribuyó al Consejo Superior de la Judicatura la facultad de elaborar una lista previa, siendo esta la razón por la que se denomina sistema de cooptación mixto.

El sistema de cooptación ha sido alabado por la Corte Suprema de Justicia que señaló que la cooptación, a través de una larga y decantada experiencia, había asegurado la autonomía de los órganos judiciales y que los magistrados tanto de la Corte Suprema de Justicia como del Consejo de Estado siempre han hecho grandes sacrificios y han tenido grandes desvelos para escoger al mejor candidato pues «en la medida en que los mejores accedan a esas posiciones así las corporaciones conservan su prestigio y respetabilidad» («Planteamientos y propuestas ante la Asamblea Nacional Constituyente», publicado en la Gaceta constitucional, número 22, Bogotá, lunes 18 de marzo de 1991, p. 24 (citado por Ballén Molina, R. A. 2011. *El consejo de estado colombiano: origen, evolución, estructura y funcionamiento*, Grupo Editorial Ibáñez. p. 406).

[918] En relación con los requisitos para ser magistrado, es de especial interés la exposición que el Consejero de Estado Edgar González López pronunció en las IV Jornadas Internacionales de la Función Consultiva, celebradas en Bogotá en noviembre de 2022 (González López, E. 2022. Calidades, período y sistema de elección de los consejeros de estado. *IV Jornadas internacionales de la función consultiva.* Bogotá.). En dicha exposición hizo propuestas de *lege ferenda* en los que expuso su criterio sobre cómo podría mejorarse este aspecto de la regulación. En concreto, en cuanto a los requisitos, sostuvo que debería exigirse una experiencia mínima de veinticinco años para ser nombrado consejero de estado, una edad mínima de cincuenta años y, adicionalmente, en el caso de los catedráticos, al menos diez años de experiencia en la cátedra, y, en todo caso, su ámbito de experiencia estar relacionado con la Sala a la que vaya a ser destinado. Sostuvo que el mandato debería ser de doce años, no renovable, y que la elección debería ser por cooptación directa del Consejo de Estado entre una lista de quince aspirantes elaborada por la Sala de Gobierno del Consejo de Estado entre todos los candidatos que se hubieran postulado en la convocatoria o concurso público –que considera preferible–, previa audiencia de todos ellos.

[919] En general, los candidatos se entrevistan con todos los Consejeros de Estado.

[920] En 2018 y en 2020, en sendos proyectos de reforma, se barajó la posibilidad de elevarlo a doce años o de que el nombramiento fuese hasta la edad de jubilación.

C) Funciones

Los Consejeros de Estado de la Sala de Consulta tienen encomendada la elaboración y aprobación de conceptos.

D) Prohibiciones

Los Consejeros de la Sala de Consulta no ejercen, en ningún caso, funciones jurisdiccionales.

Tienen prohibido prestar, a título personal o por persona interpuesta, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo de consejero de estado, o permitir que ello ocurra, hasta por el término de dos años después de la dejación del cargo.

3.5 **Conjuez**

A) La figura

La figura del conjuez está prevista para completar la composición de la sala correspondiente en tres supuestos: por un lado, cuando los consejeros no pueden ejercer su función en un determinado asunto por impedimento o recusación; por otro, cuando, por cualquier razón, con los miembros de una Sala no se alcance la mayoría decisoria; y, por último, para dirimir el empate en una votación, tanto en la Sala Contencioso Administrativa como en la Sala de Consulta.

B) Requisitos

Para ser nombrado conjuez se deben reunir los mismos requisitos que para ser nombrado consejero, salvo el de no haber superado la edad de jubilación. Ahora bien, los conjueces no pueden ser miembros de las corporaciones públicas, empleados o trabajadores de ninguna entidad que cumplan funciones públicas, durante el período de sus funciones. Sus servicios son remunerados.

C) Elección

La elección y el sorteo de los conjueces se hace por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por la Sala de lo Contencioso Administrativo en sus diferentes secciones y por la Sala de Consulta y Servicio Civil, según el caso.

3.6 **Secretaría general**

A) Elección

El Secretario General es elegido entre los magistrados auxiliares.

B) Función

Su función en la gestión de los recursos humanos y administrativos de la institución.

3.7 **Magistrados auxiliares y equipo del Consejero**

Los Consejeros de Estado están asistidos en el ejercicio de sus funciones por tres Magistrados auxiliares, tres profesionales especializados grado 33, un sustanciador y dos auxiliares judiciales, de su libre nombramiento y remoción.

4. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Consejo de Estado de Colombia se organiza en torno a tres salas: la Sala Plena del Consejo de Estado, la Sala Contencioso Administrativa y la Sala de Consulta y Servicio Civil, que actúan de manera autónoma e independiente. Además, cuenta con una Sala de Gobierno.

4.1 **Sala Plena**

A) Composición

La Sala Plena está integrada por todos los consejeros de estado, tanto los que forman parte de la Sala Contencioso Administrativa (veintisiete) como los que integran la Sala de Consulta (cuatro). En total, treinta y uno.

B) Competencias

La Sala Plena tiene atribuidas las siguientes competencias:

a) Pronunciarse sobre el tránsito de tropas y el estacionamiento o tránsito de buques y aeronaves de guerra extranjeros, en aguas, en territorio o en espacio aéreo de Colombia.

b) Pronunciarse sobre la adopción de los proyectos de acto legislativo y de ley que han de presentarse al Congreso.

c) Adoptar el reglamento interno del Consejo de Estado [921].

d) Deliberar sobre la aplicación o interpretación de los principios y normas de derecho [922], a petición de uno de sus miembros.

e) Decidir sobre una serie de asuntos de carácter administrativo relativos a la composición y funcionamiento del Consejo de Estado:

– Elegir al Presidente y al Vicepresidente del Consejo de Estado.
– Elegir los Consejeros de estado.
– Elegir al Secretario General.
– Elegir a los demás empleados del Consejo, con excepción de los de las Salas, Secciones y Despachos, los cuales serán designados por cada una de aquéllas o por los respectivos Consejeros. Esta atribución podrá delegarse en la Sala de Gobierno.
– Distribuir las funciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo que no deban ser ejercidas en pleno, entre las Secciones que la constituyen, con base en un criterio de especialización y de volumen de trabajo.
– Nombrar los miembros de las comisiones que deba constituir de conformidad con la ley o el reglamento o sean necesarias para el buen funcionamiento del Consejo.
– Hacer la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los Magistrados de los Tribunales Administrativos, que servirá de base para la calificación integral.
– Elegir, de la terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, para períodos de dos años, al Auditor ante la Contraloría General de la República o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas, sin que en ningún caso pueda reelegirlo.
– Elegir un integrante de la terna para la elección de Procurador General de la Nación.
– Elegir los integrantes de tres ternas para la elección de Magistrados de la Corte Constitucional.
– Elegir tres Magistrados para el Consejo Superior de la Judicatura.
– Elegir directamente Consejeros en provisionalidad o encargo, y en propiedad de listas enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

---

[921] El Reglamento solo puede ser reformado por Acuerdo de la Sala Plena del Consejo, aprobado en dos sesiones celebradas en días distintos y con los votos de la mayoría absoluta de sus integrantes.

[922] En este caso, de las conclusiones se deja testimonio en el acta y se entrega resumen escrito a cada Consejero.

– Elegir directamente Magistrados de los Tribunales Administrativos en encargo o en provisionalidad, y en carrera judicial de listas enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

– Postular los candidatos a la condecoración José Ignacio de Márquez.

– Postular los candidatos que la Cámara de Comercio de Santa Fe de Bogotá le solicite para integrar la Corte Arbitral.

– Decidir, previa investigación por la comisión creada al efecto, las faltas disciplinarias cuyo conocimiento le corresponda y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

– Resolver las proposiciones que se sometan a su consideración.

f) En los demás casos que lo prescriban la Constitución, la ley o el reglamento interno del Consejo de Estado.

4.2 **Sala de Consulta y Servicio Civil**

A) Composición

Está integrada por cuatro consejeros de estado, que solo pueden desempeñar las funciones de esta Sala y que no pueden integrarse en ninguna de las secciones de la Sala Contencioso Administrativa, ni siquiera como conjueces [923].

B) Competencias

La Sala de Consulta tiene atribuida el ejercicio de la función consultiva que tiene atribuida el Consejo de Estado y, en consecuencia, la aprobación de los conceptos sobre las consultas que le sean formuladas. El detalle de esas consultas se hace en el apartado siguiente.

C) Funcionamiento

Las sesiones deberán convocarse previa y públicamente por escrito, mencionando el lugar, día hora y orden del día. En caso de urgencia, podrá convocarse verbalmente.

A las sesiones es obligatoria la asistencia de los cuatro consejeros, salvo causa debidamente justificada. También podrán ser invitados a asistir otros consejeros, pero en este caso con voz, pero sin voto.

Con carácter general, las reuniones se desarrollan del siguiente modo: el consejero autor del proyecto lo expone y lo defiende ante la Sala, el Presidente

[923] Cuestión que, no obstante, ha sido debatida y es objeto de debate recurrente.

lo somete a consideración de los demás consejeros y les concede el uso de la palabra por turno riguroso a los consejeros que deseen presentar sus observaciones, quienes exponen oralmente su opinión. A la reunión también asisten telemáticamente los magistrados auxiliares o personal del equipo del Consejero ponente que haya participado en la elaboración del proyecto de concepto, quienes pueden intervenir a instancia del Consejero si este lo considera pertinente. En todo caso, el debate se desarrolla de forma fluida y formal, pero sin formalismos. Terminado el debate se vota el proyecto de concepto, que solo podrá ser aprobado por mayoría absoluta de los miembros de la Sala (es decir, tres votos favorables). Si solo asistieran tres miembros de la Sala de Consulta[924] y solo dos votaran a favor del concepto, será necesario convocar a un conjuez para, en su caso, obtener el tercer voto favorable[925]. Los consejeros de estado disponen de ocho días para depositar su aclaración o salvamento de voto.

La Sala de Consulta puede realizar las audiencias que estime oportunas y requerir la documentación que considere necesaria para completar el expediente. Además, puede invitar a sus deliberaciones a los Ministros, los Jefes de Departamento Administrativo, y los funcionarios que unos y otros requieran, pero la votación del concepto por parte de los consejeros de estado se hará una vez que todos se hayan retirado.

4.3 **Sala de Gobierno**

A) Composición

Está integrada por el Presidente, el Vicepresidente, el Presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil y los presidentes de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

B) Funciones

Las funciones de la Sala de Gobierno son las siguientes:

a) Examinar el currículo de los candidatos para desempeñar cualquier empleo cuya elección corresponda a la Sala Plena e informar a esta sobre el resultado de dicho examen.

---

[924] Por ejemplo, porque uno de ellos hubiera sido separado de sus funciones o haya terminado su mandato y aún no se haya elegido el consejero que lo vaya a sustituir.

[925] En la práctica, cuando un consejero se ausenta temporalmente por un permiso, lo usual es esperar a que regrese y asista a la sesión correspondiente para adoptar la decisión, siempre que en la votación inicial no se haya alcanzado la mayoría requerida.

b) Elegir conforme a la delegación de la Sala Plena los empleados de la corporación, con excepción de los que deban elegir las salas, secciones y despachos.

c) Asesorar al Presidente de la Corporación cuando este lo solicite.

d) Estudiar la hoja de vida de los candidatos al premio José Ignacio de Márquez y presentar las evaluaciones a la Sala Plena.

e) Cumplir las comisiones que le confiera la Sala Plena.

f) Cumplir las demás funciones que le señalen la ley y el reglamento interno.

5. FUNCIONES CONSULTIVAS

El Consejo de Estado de Colombia tiene atribuidas tanto funciones consultivas como funciones contenciosas. Por razón del ámbito material de este estudio, a continuación solo se exponen sus funciones consultivas, que son ejercidas, con carácter general, por la Sala de Consulta y, excepcionalmente, en los supuestos previstos por el ordenamiento jurídico, por la Sala Plena.

5.1 **Sala Plena**

La Sala Plena desempeña funciones consultivas cuando se pronuncia en los siguientes supuestos:

a) Sobre el tránsito de tropas y el estacionamiento o tránsito de buques y aeronaves de guerra extranjeros, en aguas, en territorio o en espacio aéreo de Colombia [926].

[926] *Vid*. Barreto Suárez, O. J. 2021. Controles atípicos del consejo de estado, Grupo Editorial Ibañez. Pp. 32 a 85. En relación con la intervención del Consejo de Estado se diferencia entre el tránsito de tropas, por un lado, y el estacionamiento de buques y aeronaves de guerra, por otro.

«Para el tránsito de tropas, el Senado de la República es el titular de la potestad de otorgar permiso o autorización, atribución que puede ejercer en todo tiempo, salvo cuando esté en receso. Por tanto, en su función privativa y excluyente. Solo en receso del Senado, corresponde al Presidente de la República permitir el tránsito de tropas extranjeras, pero previo dictamen del Consejo de Estado.

Para el tránsito y estacionamiento de buques y aeronaves de guerra, el Gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado»

Estos casos, el concepto del Consejo de Estado debe efectuar un control jurídico y de oportunidad y conveniencia, aunque no sea vinculante para el Gobierno Nacional, y evaluar, entre otros aspectos, «que no se afecte la soberanía, se respete la autodeterminación y la no intromisión en asuntos internos, se prevea un régimen de responsabilidad de los miembros en cada misión y se garantice la supervisión de las autoridades colombianas». *Ibid*. Pp. 83 y 85.

b) Sobre la adopción de los proyectos de acto legislativo y de ley que han de presentarse al Congreso.

5.2 **Sala de Consulta y Servicio Civil**

5.2.1 Atribuciones

La Sala de Consulta tiene las siguientes atribuciones:

1. Emitir concepto sobre los proyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado [927].
2. Emitir concepto sobre todo asunto en que por precepto expreso de una ley, haya de consultarse a la Sala de Consulta y Servicio Civil.
3. Emitir concepto sobre cualesquiera asuntos, de carácter general o particular, que le formule el Gobierno Nacional.
4. Emitir concepto sobre los contratos que se proyecten celebrar con empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos para efectuar el control fiscal de gestión administrativa nacional.
5. Revisar o preparar a petición del Gobierno Nacional proyectos de ley y de códigos [928].
6. Preparar, a petición de la Sala Plena del Consejo de Estado o por iniciativa propia, proyectos de acto legislativo y de ley.
7. Revisar los proyectos de compilaciones de normas elaborados por el Gobierno Nacional para su divulgación.
8. Realizar los estudios que sobre temas de interés para la Administración Pública la Sala estime necesarios para proponer reformas normativas.
9. Emitir concepto, a petición del Gobierno Nacional o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en relación con las controversias jurídicas que se presenten entre entidades públicas del orden nacional, o entre estas y entidades del orden territorial, con el fin de precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente [929] [930].

---

[927] En la práctica, sin embargo, el Gobierno no solicita a la Sala de Consulta que emita concepto en relación con ningún tipo de proyecto de disposición general, salvo en casos excepcionales.

[928] En estos casos, el proyecto se entrega al Gobierno por conducto del Ministro o Director del Departamento Administrativo correspondiente, para su presentación a la consideración del Congreso de la República.

[929] En este caso, el concepto emitido no está sujeto a recurso.

[930] *Vid.* Barreto Suárez, O. J. 2021. Controles atípicos del consejo de estado, Grupo Editorial Ibañez. Pp. 159 a 180. Según este autor «es un método alternativo de solución de conflictos diferente a los tradicionalmente estableci-

10. Verificar, de conformidad con el Código Electoral, si cada candidato a la Presidencia de la República reúne o no los requisitos constitucionales y expedir la correspondiente certificación.
11. Ejercer control previo de legalidad de los Convenios de Derecho Público Interno con las Iglesias, Confesiones y Denominaciones Religiosas, sus Federaciones y Confederaciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley [931].
12. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo [932].
13. Presentar una memoria anual de su actividad
14. Las demás funciones previstas en la Constitución y las leyes.

5.2.2 Conceptos [933]

A) Solicitud

Con carácter general, solo pueden solicitar el concepto del Consejo de Estado el Presidente de la República, los Ministros y los directores de departa-

---

dos en la legislación. Es además una función completamente autónoma de la función consultiva para asuntos generales y particulares que originariamente ha tenido la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y, por tanto, con rasgos y límites diferenciados». «La actividad de la Sala es a la manera de un "*Peacebuilding*" en búsqueda de la superación de los conflictos no solo cuando se presentan, sino antes de su ocurrencia y prevé las formas de reconciliación entre las partes, previamente a que adquieran magnitudes prejudiciales para la organización estatal. En todo caso, aunque la Sala puede abordar los problemas jurídicos que se le plantean con la valoración que podría emplear un juez, su labor no se extiende a pronunciarse acerca de las pretensiones y excepciones que se pudieren plantear en un escenario judicial. Su misión es ofrecer a las partes una fórmula de solución, bajo la premisa de que en todo caso se trata de una disputa entre entidades del Estado, que se supone aúnan esfuerzos con un mismo fin».

[931] *Vid. Ibid.* Pp. 111 a 145. El autor sostiene que «pasar la revisión de legalidad es requisito necesario para la ulterior aprobación del convenio mediante decreto expedido por el Presidente de la República. A pesar de que es un control ejercido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, se asimila materialmente a una función judicial especial, como control interorgánico al ejecutivo. Es indiscutible que la Sala de Consulta y Servicio Civil hace parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y a diferencia de la función consultiva, la decisión por medio de la cual se resuelve sobre la legalidad de un convenio de derecho público interno tiene carácter vinculante».

[932] Estos conceptos constituyen una proporción muy importante del número total de conceptos emitidos por la Sala de Consulta (más del 90%). (*Vid. Ibid*. Pp. 87 a 109). Este autor sostiene que «la definición de conflictos de competencias administrativas a cargo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es una función similar a las de naturaleza jurisdiccional» y que sería conveniente que, para evitar las discusiones sobre su fuerza vinculante frente a los jueces administrativos, «se adopte de una vez por todas los mecanismos que garanticen que si ha sido definida la competencia por el Consejo de Estado, sus efectos sean como de cosa juzgada y vinculantes para todos».

[933] Es la denominación que se utiliza en Colombia para hacer referencia a lo que en España se denominan dictámenes.

mentos administrativos. En los supuestos en los que se solicita para precaver litigios o poner fin a uno existente entre entidades del orden nacional o entre estas y entidades del orden territorial, solo lo pueden solicitar el Gobierno Nacional y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

La solicitud de concepto debe exponer, de forma clara y completa, los hechos que dan origen a la controversia, aportar los documentos que se estimen pertinentes, y concretar los aspectos jurídicos sobre los que se discrepa y en relación con los cuales se solicita el concepto.

La solicitud del concepto suspende el procedimiento en el seno del cual se haya realizado, incluida la caducidad o prescripción del mismo, hasta el día siguiente a aquel en que haya sido comunicado.

En los casos en los que en el plazo de dos días desde la solicitud del concepto se interpusiera demanda o recurso en sede jurisdiccional, las partes o la Agencia nacional de Defensa Jurídica del Estado deben comunicar al órgano judicial que, previamente, se había solicitado un concepto a la Sala y se suspenderá el proceso judicial.

B) Elaboración

La elaboración del proyecto de concepto corresponde al Consejero al que le haya sido asignado el asunto –con el apoyo de su equipo–.

Cuando se solicite concepto para precaver litigios, el consejero ponente concede audiencia a las entidades involucradas, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público para que se pronuncien sobre la controversia jurídica sometida a consulta y aporten las pruebas documentales que estimen procedentes, y, además, puede acordar la práctica de pruebas.

C) Contenido

Debido a la heterogeneidad de consultas que puede recibir el Consejo de Estado, el contenido de los conceptos emitidos por parte de la Sala de Consulta es diverso y exceden del contenido de este trabajo. A modo de ejemplo, puede señalarse que en los conceptos emitidos sobre conflictos de competencias [934] el concepto debe determinar cuál es la entidad competente y no tiene que pronunciarse sobre el fondo, lo cual no obsta para que resulte frecuente que el estudio del conflicto subyacente por parte del concepto contenga consideraciones jurídicas de especial utilidad para la Administración.

[934] Que, como se ha señalado más arriba, son los más frecuentes.

D) Plazo

Con carácter general, no existe un plazo para emitir los conceptos. No obstante, en el caso de los conceptos para precaver litigio el plazo para emitirlo es de noventa días, a contar desde que se haya realizado la audiencia prevista en relación con estos conceptos. Dicho plazo puede ampliarse en treinta días, de oficio o a petición de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, cuando durante el plazo para emitir concepto se pusieran de manifiesto hechos nuevos que incidan en la controversia jurídica sometida a consulta.

E) Carácter

Los conceptos no son vinculantes, salvo que la ley establezca lo contrario

F) Destinatario

Los conceptos son remitidos al Presidente de la República o al Ministro o Director Administrativo que los haya solicitado, y en todo caso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

G) Publicidad

Los conceptos están amparados por una reserva legal de seis meses, que podrá ser prorrogada a hasta cuatro años por el Gobierno Nacional. Si transcurridos seis meses no la ha prorrogado, la reserva se levanta automáticamente. Ahora bien, el Gobierno Nacional puede levantar la reserva en cualquier momento, si así lo considera oportuno.

5.3 **A iniciativa del Consejo de Estado**

La Sala Plena del Consejo de Estado puede «preparar y presentar proyectos de actos reformatorios de la Constitución y proyectos de ley» directamente al Congreso [935].

La Sala de Consulta puede realizar los estudios sobre temas de interés para la Administración Publica que estime necesarios para proponer reformas normativas.

---

[935] *Vid.* Fajardo Gómez, M. *2017. Iniciativa normativa del Consejo de Estado. In:* Rojas Betancourth, D. *S. L., Guillermo; Zambrano Cetina, William. (ed.) Consejo de Estado de Colombia (1817-20217). Bicentenario de una institución republicana Bogotá: Consejo de Estado. Grupo Editorial Ibañez.* pp. 100 a 104. De especial interés son las consideraciones sobre las ventajas y los inconvenientes del ejercicio de la iniciativa normativa que tiene reconocida el Consejo de Estado.

Recientemente, el Consejo de Estado impulsó y elaboró un proyecto de ley que se terminaría convirtiendo en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso, (CPACA), actualmente vigente.

6. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS

6.1 **Relaciones internacionales**

El Consejo de Estado de Colombia tiene desde hace décadas una decidida vocación internacional que ha hecho que mantenga contactos frecuentes con varios consejos de estados europeos, especialmente Francia y España, y que haya organizado en numerosas ocasiones las jornadas internacionales de la función consultiva [936]. Prueba de este interés por las relaciones internacionales es también la existencia de varios estudios comparados entre el Consejo de Estado de Colombia y de Francia [937].

6.2 **Relación entre la Sala Contencioso Administrativa y la Sala de Consulta**

A pesar de que la Sala Contencioso Administrativa y la Sala de Consulta ejercen sus funciones de forma autónoma e independiente, se ha subrayado reiteradamente que los conceptos emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil son consultados, citados y tomados como referencia por la Sala Contenciosa Administrativa en el ejercicio de sus funciones, del mismo modo que la jurisprudencia de esta Sala es siempre tenida en cuenta por los conceptos de la Sala de Consulta [938].

6.3 **Comisión de Ética, Transparencia y Rendición de Cuentas**

El Reglamento del Consejo de Estado prohíbe a los consejeros de Estado, a los magistrados auxiliares y a todos los demás empleados del Consejo de Estado, por un lado, conceder audiencias particulares o privadas sobre procesos que cursan en la Corporación, y, por otro, aceptar de los sujetos procesales o por cuenta de ellos, ni de ningún aspirante a una elección, designación o in-

---

[936] La última edición, la de las IV Jornadas Internacionales de la Función Consultiva, tuvo lugar en Bogotá, en noviembre de 2022, y la siguiente, la V, va a tener lugar, también en Bogotá, en octubre de 2025.

[937] Betancour, C. M. 1997. Un modèle original de juridiction administrative: le Conseil d'Etat colombien. *La Revue administrative,* 50**,** 638-646. Pochard, M. & Zambrano Cetina, W. 2009. Le Conseil d'État en Colombie et en France: la protection de l'État de droit. Rodriguez Gutiérrez, A. 2010. *Le Conseil d'État en Colombie et en France: au cœur des phénomènes d'imitation.* Bordeaux 4, Rodríguez Gutiérrez, A. 2012. Une approche comparative entre le Conseil d'État colombien et le Conseil. *Vía inveniendi et iudicandi*. Dávila-Suárez, C.-M. 2019. *La formation du contrôle juridictionnel de l'administration en droit colombien et l'influence du droit français.* Université Panthéon-Assas.

[938] González López, E. 2022. Calidades, período y sistema de elección de los consejeros de estado. *IV Jornadas internacionales de la función consultiva.* Bogotá.

tegración de ternas de competencia de la Sala Plena de la Corporación, ningún tipo de donaciones, obsequios, atenciones, agasajos o sucesión testamentaria en su favor o en favor de su cónyuge, ascendientes, descendientes o hermanos.

En 2015 se creó la Comisión de Transparencia y Rendición de Cuentas del Consejo de Estado con el objetivo de construir y difundir «buenas prácticas orientadas al fortalecimiento institucional y al mejoramiento de la confianza ciudadana en sus jueces» [939]. Actualmente, dicha Comisión recibe el nombre de Comisión de Ética, Transparencia y Rendición de Cuentas y está integrada por el Presidente del Consejo de Estado, el Vicepresidente del Consejo de Estado, cinco Consejeros de Estado cuya designación corresponderá a cada una de las secciones de la Corporación, los Consejeros integrantes de la Sala de Consulta y Servicio Civil y los Consejeros de Estado que manifiesten su interés en formar parte de ella. Actúa como secretario técnico el magistrado auxiliar de la Sala de Consulta que esta designe.

La Comisión tiene, entre otras, las siguientes funciones: a) formular, diseñar y coordinar la implementación de la política del Consejo de Estado en materia de ética, transparencia, rendición de cuentas y fomento de la cultura de la probidad, según las directrices aprobadas por la Sala Plena; b) formular y adoptar planes de acción anuales; c) Señalar las directrices que deberán guiar el proyecto de plan anual de acción en sus fases de planeación, diseño, evaluación e implementación; d) diseñar, coordinar e implementar directrices, mecanismos y herramientas preventivas para el fortalecimiento institucional, participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, acceso a la información, cultura de la probidad, ética y transparencia; e) Adoptar una estrategia anual que promueva la ética, la transparencia, la eficiencia, la moralidad, la rendición de cuentas y los demás principios que deben regir la actividad del Consejo de Estado.

La Comisión se reúne, al menos, una vez al mes y presenta públicamente, como muy tarde la última semana del mes de julio de cada año, un informe de la gestión llevada a cabo.

6.4 **Comisión Legislativa**

El Presidente nombra anualmente una comisión de consejeros encargada de estudiar los aspectos relacionados con las contradicciones, vacíos e incon-

[939] Rojas Betancourth, D. S. L., Guillermo; Zambrano Cetina, William (ed.) 2017b. *Consejo de Estado de Colombia (1817-20217). Bicentenario de una institución republicana* Bogotá: Consejo de Estado. Grupo Editorial Ibañez. p. 106.

venientes que se encuentren en la aplicación de las leyes y del Código Contencioso Administrativo. La Comisión presenta anualmente el resultado de su trabajo a la Sala Plena.

6.5 **Publicaciones**

El Consejo de Estado publica anualmente una memoria anual –«Rendición de Cuentas»– y mensualmente el «Boletín del Consejo de Estado. Jurisprudencia y Conceptos». En 2017 publicó «Conoce al Consejo de Estado y a la jurisdicción de lo contencioso administrativo» para dar a conocer la institución a la ciudadanía y como un ejercicio de transparencia.

6.6 **Sede**

El Consejo de Estado de Colombia tiene su sede en el Palacio de Justicia, que está situado en el corazón del centro histórico de Bogotá, aunque es un edificio de reciente construcción.

ANEXO 2
El Consejo de Estado de la República de Portugal

EL CONSEJO DE ESTADO DE PORTUGAL [939]

1. SUCINTA RESEÑA HISTÓRICA

Los antecedentes del Consejo de Estado de Portugal se remontan a la Edad Media. En concreto, a los *consiliari o consilium peritorum* del reinado de D. Afonso Henriques, órganos que asesoraban al monarca sobre cuestiones de relevancia y en la elaboración de las leyes [940] y que terminaron convirtiéndose en los *Conselhos da Corte* durante el reinado del Rey D. Dinis [941]. Asimismo, cabe recordar el Consejo al que hace referencia la Carta de Privilegios concedida por el Rey Manuel I a las Cortes de Lisboa en 1499, que se constituía en los períodos de ausencia del monarca, pero que no adoptaba el nombre de Consejo de Estado ni asesoraba al Rey.

---

[939] La escasez de bibliografía en castellano –y en portugués– y las circunstancias de que ni tengo conocimientos de portugués ni he podido tener un conocimiento de primera mano del Consejo de Estado de Portugal, hacen que este capítulo se limite a traducir la regulación que de los principales aspectos del Consejo de Estado contiene la Constitución de Portugal y en las normas que lo regulan y a seguir de cerca lo expuesto en la obra de referencia en esta materia en castellano (Río Santos, F. 2022. *La presidencia de la República de Portugal y el Consejo de Estado,* Madrid, Iustel.) A pesar de la diferencia de naturaleza de este Consejo de Estado con respecto a los que constituyen el objeto de esta obra, he considerado que, a efectos de enriquecer la reflexión sobre determinados aspectos de estos órganos, era interesante incorporar una breve referencia a ella con el objetivo de acercar al lector el Consejo de Estado de Portugal.

Adicionalmente, también hacen referencia al Consejo de Estado de Portugal –especialmente a su evolución histórica– dos autores: Triguero Ortiz, O. 2015. Diferentes modelos de la función consultiva y jurisdiccional de la institución del Consejo de Estado: Francia, Bélgica, Portugal y Colombia. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*. (pp. 19 a 24) y en Ruiz Miguel, C. 1995. *Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos,* Madrid, Dykinson. (pp. 65 a 67).

[940] Costa Gomes, R. 1995. *A Corte dos Reis e Portugal no final da Idade Médida,* Lisboa, Difel. (citado por Río Santos, F. 2022. *La presidencia de la República de Portugal y el Consejo de Estado,* Madrid, Iustel. p. 245)

[941] Homem, A. L. 1996. A corte e o Governo Central. *In:* Da Cruz Coelho, M. H. D. C. H., A. L. (ed.) *Nova História de Portugal, Portugal em definição de fronteiras: do condado portucalense à crise do século XIV.* Lisboa: Editorial Presença.(citado por Río Santos, F. 2022. *La presidencia de la República de Portugal y el Consejo de Estado,* Madrid, Iustel. p. 245)

En la Edad Moderna, en 1569 se constituye el *Conselho de Estado* durante el reinado de Sebastián I, y, en 1582, tras la adhesión del Reino de Portugal a la Monarquía Hispánica, Felipe I (Felipe II de España) crea el Consejo de Portugal, que tenía encomendado el despacho de todos los asuntos relacionados con el Reino de Portugal. En 1645, tras la recuperación de la independencia del Reino de Portugal, Juan IV recuperó el *Conselho de Estado* de la época de Sebastián I. En general, estos consejos de la Edad Moderna fueron órganos de asesoramiento al Rey y que examinaban los asuntos de mayor relevancia para el Reino.

En la Edad Contemporánea, la Constitución portuguesa de 1822 consagró un Consejo de Estado muy similar al de la Constitución española de 1812, que asesoraba al Rey en todas las cuestiones que afectaban gravemente al Estado –y, en particular, en la sanción de las leyes, en la declaración de guerras y en materia de tratados internacionales [942]– y que estaba, claramente, en línea de continuidad con el Consejo de Estado del Antiguo Régimen, pero con las adaptaciones necesarias derivadas de los principios del Estado constitucional. El Consejo de Estado consagrado en la Constitución de 1826 es continuista con respecto al de 1822, pero, como novedad, sustituye los consejeros temporales por consejeros vitalicios y prevé la existencia de un miembro nato, el heredero al Trono una vez cumple los dieciocho años.

La Constitución de 1838 no consagró el Consejo de Estado, que, no obstante, continuó existiendo. La ley de 3 de mayo de 1845 eliminó las competencias contenciosas que tenía atribuidas y las encomendó al Tribunal Supremo Administrativo. En 1870, se le reintegraron dichas competencias y se optó por el sistema retenido de jurisdicción contencioso-administrativo.

La Constitución republicana de 1911 prescindió del Consejo de Estado. En 1919, se creó el *Conselho Parlamentar*, cuya función principal era la de ser consultado con carácter preceptivo por el Presidente de la República antes de disolver el Parlamento. En 1931, durante la dictadura militar, se creó el denominado *Conselho político Nacional*, cuya función era asesorar al Presidente de la República en el ejercicio de sus competencias.

La Constitución de 1933 restableció el Consejo de Estado como órgano consultivo del Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones. Sus miembros eran quince, cinco natos y diez vitalicios [943].

La vigente Constitución de 1976 consagró el Consejo de Estado, cuya actual configuración se expone a continuación.

---

[942] Río Santos, F. 2022. *La presidencia de la República de Portugal y el Consejo de Estado,* Madrid, Iustel. p. 248.

[943] Los consejeros vitalicios eran nombrados libremente por el Presidente de la República entre «hombres públicos de superior competencia» y que cuando «por motivo de enfermedad grave y prolongada, se viesen obligados a abandonar su cargo tendrán la consideración de consejeros honorarios y ostentarán todos los derechos previstos en el artículo 5» *ibid*. p. 252, nota al pie número 19.

2. ASPECTOS GENERALES

El Consejo de Estado de la República de Portugal está regulado en el Capítulo III del Título II, «Presidente de la República», artículos 141 a 146 de la Constitución de Portugal [944].

La Constitución, artículo 141, configura el Consejo de Estado como un «órgano político de consulta del presidente de la República» [945] y le reconoce la competencia para aprobar sus normas de funcionamiento. Estos artículos han sido desarrollados por el Reglamento interno del Consejo de Estado, aprobado el 7 de noviembre de 1984.

3. COMPOSICIÓN

La composición es la siguiente [946]:

1. El Presidente de la República, que lo preside pero que no forma parte de él.
2. El Presidente de la Asamblea de la República.
3. El Primer Ministro.
4. El Presidente del Tribunal Constitucional.
5. El Defensor del Pueblo.
6. Los presidentes de las Regiones de las Azores y de Madeira.
7. Los expresidentes de la República, siempre que hayan sido elegidos durante la vigencia de la Constitución de 1976 y no hubiera concurrido motivo alguno para su destitución [947].
8. Cinco ciudadanos elegidos por el Presidente de la República y con duración igual a su mandato [948].

---

[944] La regulación del Consejo de Estado contenida en la Constitución de 1976 sufrió una importante reforma por la Ley Constitucional núm. 1/82, que le dio su configuración actual.

[945] Artículo 141 de la Constitución.

[946] Artículo 142 de la Constitución.

En el momento de la entrada en vigor de la Constitución de 1976, el artículo 143 establecía que el Consejo de Estado estaba compuesto por: el Presidente de la República; el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y en su caso por el subjefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas; el primer ministro siempre que tuviera procedencia militar; catorce oficiales, ocho elegidos por el Ejército, tres por la Fuerza Aérea y tres por la Armada. Este artículo fue modificado por la Ley Constitucional núm. 1/1982, que estableció la actual composición del Consejo de Estado en el artículo 142.

[947] Actualmente, dos: General António Ramalho Eanes y Aníbal Cavaco Silva. Tienen carácter vitalicio.

[948] Lo habitual es que seleccione a personas de gran valía personal de diferente orientación política (Río Santos, F. 2022. La presidencia de la República de Portugal y el Consejo de Estado, Madrid, Iustel. P. 263). Su mandato cesa al finalizar el mandato del Presidente de la República, pero se mantienen en el cargo hasta la toma de posesión de quienes les sustituyan.

9. Cinco ciudadanos elegidos por la Asamblea de la República respetando la armonía de representación parlamentaria y con período igual al de la legislatura [949].

Como puede comprobarse, el mínimo de miembros es de dieciséis y entre quienes lo integran pueden establecerse dos categorías: los natos, cuya condición de miembro procede de ostentar o haber ostentado un determinado cargo, y los electivos, que son elegidos, o bien por el Presidente de la República, o bien por la Asamblea de la República, sin necesidad de contar con el refrendo del Gobierno.

Los Consejeros son independientes, tanto en sus intervenciones como en sus votos, no representando la voluntad del órgano constitucional al que representen o del que derive su elección.

El Presidente de la República puede «invitar» a participar en las reuniones del Consejo de Estado a las personas que, por razón de sus conocimientos o experiencia en el asunto sobre el que se vaya a pronunciar, estime conveniente. No obstante, estas personas deberán retirarse de la reunión en el momento de la deliberación y votación de la opinión. En ningún caso esa invitación supone adquirir la condición de consejero temporal ni el derecho a voto. [950]

El Estatuto de miembro del Consejo de Estado es compatible con el ejercicio de cualquier otra actividad, pública o privada, y su figura es inviolable salvo en los casos de flagrante de delito. En fin, sus miembros no están sujeto a responsabilidad civil, criminal o disciplinaria por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones [951].

4. COMPETENCIA [952]

El Consejo de Estado debe pronunciarse obligatoriamente en los siguientes asuntos [953]:

---

[949] Lo habitual es que los distintos partidos políticos representados en la Asamblea se pongan de acuerdo para elegir a una serie de personas que reflejen la representación que cada uno de ellos tiene en la Cámara (*ibid*. P. 263). Su mandato cesa al acabar la legislatura de la Asamblea de la República, pero se mantienen en el cargo hasta la toma de posesión de quienes les sustituyan.

[950] Miranda, J. M., R. 2018. *Constituição Portuguesa anotada,* Lisboa, Universidade Católica Editora. p. 439 (citada por Río Santos, F. 2022. *La presidencia de la República de Portugal y el Consejo de Estado,* Madrid, Iustel.)

[951] Triguero Ortiz, O. 2015. Diferentes modelos de la función consultiva y jurisdiccional de la institución del Consejo de Estado: Francia, Bélgica, Portugal y Colombia. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*. p. 24.

[952] Artículos 145 de la Constitución y 3 del Reglamento interno del Consejo de Estado.

Por ejemplo, el 29 de enero de 2025, el Presidente de la República invitó a Mario Draghi para que hiciera una intervención introductoria sobre el presente y el futuro de Europa en el contexto mundial, que fue seguida de las intervenciones de los consejeros.

[953] Artículos 145 de la Constitución y 3 del Reglamento interno del Consejo de Estado.

1. Disolución de la Asamblea de la República y de los órganos equivalentes de las regiones autónomas.
2. Dimisión del Gobierno, cuando sea imprescindible para garantizar el funcionamiento de las instituciones democráticas.
3. Nombramientos y ceses de los ministros de la República para regiones autónomas.
4. Declaración de guerra y paz.
5. Alteración o sustitución del régimen de Macao.
6. Sobre el ejercicio de las funciones del Presidente de la República, cuando este lo solicite.
7. Aprobación y modificación del reglamento interno del Consejo de Estado, así como la facultad de interpretar sus disposiciones y de integrar las lagunas que pudiera tener.
8. Otros asuntos, como la ratificación de un tratado internacional

Adicionalmente, en los casos de ausencia, enfermedad o vacante del Presidente de la República, debe pronunciarse obligatoriamente sobre los siguientes asuntos:

1. La programación del día en la que se celebrarán las elecciones presidenciales, las elecciones a la Asamblea de la República y a las Asambleas legislativas de las regiones autónomas.
2. Convocatoria extraordinaria de la Asamblea de la República.
3. Nombramiento del Primer Ministro.
4. Nombramiento y cese, a propuesta del Gobierno, del Presidente del Tribunal de Cuentas y del Fiscal General de la República.
5. Nombramiento y cese, a propuesta del Gobierno, de los cargos del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.
6. Ejercicio de las funciones de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.
7. Nombramiento de embajadores y de enviados extraordinarios, a propuesta del Gobierno; así como aceptación de las credenciales de los representantes extranjeros.

En todos los casos en los que está prevista como preceptiva la intervención del Consejo de Estado, su ausencia permite instar la declaración de inconstitucionalidad del acto adoptado por incumplimiento del procedimiento previsto por el ordenamiento jurídico.

5. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Consejo de Estado –salvo en los casos de urgencia– solo puede reunirse válidamente previa convocatoria con una antelación mínima de tres días –salvo en los casos de urgencia– del Presidente de la República, quien es también quien decide el correspondiente orden del día, *motu proprio* o a sugerencia de los consejeros, y quien dirige las reuniones. Sin su presencia no puede reunirse el Consejo de Estado. Las reuniones no son públicas [954] y los consejeros deben guardar secreto sobre los acuerdos adoptados. Las reuniones suelen tener lugar en el Palacio de Belem, en Lisboa, salvo que el Presidente de la República decida celebrarlas en otro lugar.

El Consejo de Estado se pronuncia a través de opiniones y de deliberaciones. Con carácter general, se pronuncia a través de opiniones, que pueden ser escritas u orales, salvo en determinados asuntos que solo se admite que sean escritas –los más relevantes–. Las opiniones deben ser adoptadas por mayoría absoluta de sus miembros, sin contar abstenciones ni votos en blanco, en reuniones convocadas al efecto por el Presidente de la República y, en general, ser publicadas una vez el acto al que se refieren ha sido adoptado o, en algunos casos, antes, si así lo decide el Presidente de la República. En las votaciones no participa el Presidente de la República, que como tal no es miembro del Consejo de Estado. Por su parte, las deliberaciones se emiten sobre los siguientes asuntos: declaración de imposibilidad del ejercicio de sus funciones por parte de los consejeros; autorización a uno de los consejeros para participar como perito, testigo o declarante en un proceso judicial; suspensión de un miembro del Consejo de Estado cuando se dirija contra él un proceso penal. En la votación de estos asuntos no podrá participar el consejero al que afecten directamente.

[954] Artículo 144, apartado 2, de la Constitución.

Bibliografía

BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

Barrios, F. 1984. *El Consejo de Estado de la monarquía española, 1521-1812,* Madrid, Consejo de Estado.

Braibant, G. 1999. Le Conseil d'État dans le monde. *In:* Arnoult, E. & Massot, J. (eds.) *Le Conseil d'Etat: de l'An VIII à nos jours: livre jubilaire du deuxième centenaire.* Paris: Biro.

Cordero Torres, J. M. A. 1944. *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

Patroni Griffi, F. 1997. Funzione consultiva e funzione giurisdizionale nell' esperienza comparata. *In:* Cassese, S. (ed.) *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale.* Milano: Giuffrè.

Ruiz Miguel, C. 1995. *Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos,* Madrid, Dykinson.

Tomás y Valiente, F. 1994. Estudio histórico. *Consejo de Estado. Fondos de Ultramar.* Madrid: BOE.

2. EL CONSEJO DE ESTADO DEL REINO DE ESPAÑA

Alonso García, R. 1992. Consejo de Estado y elaboración de reglamentos estatales y autonómicos, Madrid, Madrid: Civitas.

Amérigo Alonso, J. 2014. Letrados del Consejo de Estado: Al servicio de la función consultiva. Opositar: reto y oportunidad. 1.ª ed. ed. Las Rozas, Madrid: La Ley.

Arozamena Sierra, J. 1996. La caracterización constitucional del Consejo de Estado. Documentación Administrativa (Madrid).

Barrios, F. 1984. El Consejo de Estado de la monarquía española, 1521-1812, Madrid, Consejo de Estado.
— 2015. La gobernación de la monarquía de España: consejos, juntas y secretarios de la administración de corte (1556-1700), Boletín Oficial del Estado.
Belda Pérez-Pedrero, E. 2010. Constitución de 1812 y función consultiva: evolución del Consejo de Estado en España. Revista española de la función consultiva.
Carballeira Rivera, M. T. 1993. La intervención del Consejo de Estado en la elaboración de disposiciones generales autonómicas. Revista de administración pública.
Castán Vázquez, J. M. 1988. La representación de las provincias americanas en el Consejo de Estado según la constitución de Cádiz. Gobierno y administración en la Constitución. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Instituto de Estudios Fiscales.
Consejo de Estado 1983. Memoria del Consejo de Estado de 1982. Madrid: Consejo de Estado.
— 1989. Memoria del Consejo de Estado de 1988. Madrid: Consejo de Estado.
— 2006. El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Consejo de Estado.
— 2008. El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Consejo de Estado.
— 2009. El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Consejo de Estado.
— 2022. Memoria del Consejo de Estado de 2021. Madrid: Consejo de Estado.
— 2023. Memoria del Consejo de Estado de 2022. Madrid: Consejo de Estado.
— 2024. Memoria del Consejo de Estado de 2023. Madrid: Consejo de Estado.
Cordero Torres, J. M. A. 1944. El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
De Carreras Serra, F. 1985. El Consejo de Estado como órgano consultivo. El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía. Diputación de Barcelona.
De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. 1996. El Consejo de Estado en las constituciones de Cádiz y Bayona. Documentación Administrativa.
Escobar y Kirkpatric, J. I., (Marqués de las Marismas) 1952. La institución del consejo de estado en la actualidad, Madrid, Publicaciones del Consejo de Estado.
Fernández Torres, J. R. 1998. La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa,(1845-1868), Consejo General del Poder Judicial.
Font i Llovet, T. 1985. Órganos consultivos. Revista de administración pública.
— 2001. El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos: legalidad y oportunidad.

García-Trevijano Garnica, E. 1990. Posición institucional del Consejo de Estado, Madrid, Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.

— 1996. El consejo de estado como garantía: competencias en materia de contratacion. In: Gómez-Ferrer Morant, R. (ed.) Comentario a la ley de contratos de las administraciones públicas.

García Alvarez, G. 1997a. Función consultiva y procedimiento: régimen de los dictámenes del Consejo de Estado, Valencia, Tirant lo Blanch.

— 1997b. La función constitucional del Consejo de Estado, Barcelona, Cedecs.

— 1996. El fracaso en España del modelo francés de Consejo de Estado (1845-1904). Documentación administrativa.

García de Enterría, E. 1972. Estructura orgánica y administración consultiva. La administración española. Madrid: Alianza Editorial.

Gómez-Ferrer Morant, R. 1996. El Consejo de Estado y los derechos e intereses legítimos de los particulares. Documentación Administrativa.

Gómez Rivero, R. 2011. Gobierno, ministros y Consejo de Estado. Cortes y Constitución de Cádiz: 200 años. Espasa Calpe.

— 2012. El primer Consejo de Estado constitucional, 1812-1814, Pamplona.

— 2017. Consejo de estado y Regencia del Reino (1812-1814), Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.

Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos, G. 2006. El Letrado del Consejo de Estado. In: Díez-Picazo, L. M. C. (ed.) El oficio de jurista. Siglo XXI de España.

Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, A. 1996. Las competencias del Consejo de Estado y los criterios de inferencia de competencias necesarias de los Consejos consultivos autonómicos. Documentación administrativa.

Jordana de Pozas, L. 1953. El Consejo de Estado Español y las influencias francesas a lo largo de su evolución, Madrid, Consejo de Estado.

— 1972. El Consejo de Estado (1944-1970). Estudios de Derecho Administrativo. Libro Jubilar del Consejo de Estado. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

— 1979. El Consejo de Estado en la Constitución. Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 56.

Lavilla Alsina, L. 1998. La Administración consultiva del Estado. In: Alvarez Conde, E. (ed.) Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978. Spain: Spain Instituto Nacional de Administración Pública INAP.

Ledesema Bartret, F. 2022. El acceso a los dictámenes del Consejo de Estado. Encuentro entre el Consejo de Estado español y el Consejo de Estado francés. Memoria del Consejo de Estado del año 2021. Madrid: Consejo de Estado.

Luque Reina, A. M. 2022. El Consejo Real de España e Indias en la construcción del Estado administrativo (1834-1836), Madrid, BOE.

Martín-Artajo, A. 1972. Labor del Consejo de Estado durante los últimos treinta años (1940-1970). Libro Jubilar del Consejo de Estado. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

Martín Oviedo, J. M. 1972. Legislación y bibliografía sobre el Consejo de Estado. In: Estado, C. D. (ed.) Estudios de derecho administrativo: libro jubilar del Consejo de Estado. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

— 2013. El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012), Madrid, Consejo de Estado.

— 2015. Los letrados del Consejo de Estado: origen, regulación histórica y relación continua de sus miembros; El secretario del Consejo de Estado: de la privanza a la gerencia, Madrid, Consejo de Estado.

Martín Tovar, C. & Borque Lafuente, E. El palacio de Uceda. La Capitanía General de Madrid, Madrid, Ministerio de Defensa.

Martínez-Cardós Ruiz, J. L. 2002. La presidencia del Consejo de Estado, Madrid.

Martínez Pérez, F. 2006. De la función consultiva y el Consejo de Estado gaditanos.

Montanos Ferrín, E., Sánchez Arcilla, J. 1991. Historia del Derecho y de las Instituciones, Madrid, Dykinson.

Moreno Tejada, S. 2018. El Consejo de Estado gaditano. Historia constitucional.

— 2019. El Consejo de Estado entre dos regímenes políticos. Conspiraciones y pronunciamientos: el rescate de la libertad (1814-1820). Actas. Historia y arte, 19.

Parada Vázquez, R. 2019. Administración consultiva y de control. Derecho Administrativo I. Dykinson/UNED.

Perez-Tenessa, A. 1988. Capitanía General y Consejo de Estado. Revista de las Armas y Servicios.

— 2003. Compendio de la doctrina del Consejo de Estado, Madrid, Boletín Oficial del Estado.

— 2005. Historia, cosas e historias del Consejo de Estado, Madrid, Consejo de Estado. Boletín Oficial del Estado.

Pérez Hernández, A. 1965. El Consejo de Estado, Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

Rebollo Puig, M. 1996. El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado. Documentación Administrativa.

Río Santos, F. 2022. La presidencia de la República de Portugal y el Consejo de Estado, Madrid, Iustel.

Rodríguez-Zapata Pérez, J. 1980. Ley orgánica del Consejo de Estado, Madrid, Instituto nacional de prospectiva con la colab. de la Secretaría de Estado para el desarrollo constitucional y el Centro de estudios constitucionales.

— 2018. Teoría y práctica del Derecho Constitucional, Madrid, Tecnos.

Rodríguez Giménez, C. 2025. Técnica normativa y Consejo de Estado, Madrid, Dykinson.

Roldán Martín, Á. 1998. La función consultiva de relevancia constitucional. In: Álvarez Conde, E. (ed.) Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978. Spain: Spain Instituto Nacional de Administración Pública INAP.

Rubio Esteban, J. M. 1925. El Consejo de Estado. Su organización y política en el segundo período constitucional, 1820-1823. Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis 6.

Ruiz Miguel, C. 1995. Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos, Madrid, Dykinson.

Sánchez Navarro, Á. 2007. Consejo de Estado, función consultiva y reforma constitucional, Madrid, Editorial Reus.

Suarez Verdeguer, F. 1971. Estudio preliminar a «El Consejo de Estado (1792-1834)». Documentos del reinado de Fernando VII. Pamplona: EUNSA.

Tomás y Valiente, F. 1994. Estudio histórico. Consejo de Estado. Fondos de Ultramar. Madrid: BOE.

— 1995. El Consejo de Estado en la Constitución de 1812. Revista del Centro de Estudios Constitucionales.

Torre de Silva y López de Letona, V. 2018. El Consejo de Estado en la España constitucional. In: Pendás García, B. (ed.) España constitucional, 1978-2018: trayectorias y perspectivas. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Triguero Ortiz, O. 2014. El Consejo de Estado en el constitucionalismo histórico español. Parlamento y Constitución. Anuario.

Vera Santos, J. M. 2018. Cuarenta años del Consejo de Estado, o de cómo seguir siendo órgano consultivo y no morir en el intento. Revista de derecho político.

3. EL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA DE FRANCIA

Arnoult, E. & Monnier, F. O. 1999. Le Conseil d'Etat: juger, conseiller, servir, Paris, Gallimard.

Arrighi de Casanova, J. 2024. La fonction consultative du Conseil d'État. Revue du droit public.

Baruch, M.-O. 1998. Le Conseil d'État sous Vichy. Le point de vue. La Revue administrative, 51.

Bauchet, J. 1999. Les femmes au Conseil d'État. Le Conseil d'Etat: de l'An VIII à nos jours: livre jubilaire du deuxième centenaire. Paris: Biro.

Bergeal, C. 2018. Manuel de légistique, Berger-Levrault.

Biland, É. & Vanneuville, R. 2014. Les mutations de la surveillance juridique des administrations: le Conseil d'État français et la promotion de la légistique. Presses de l'université Laval.

Bosvieux-Onyekwelu, C. 2018. Le service public au Conseil d'État: comment un grand corps se professionnalise en captant une idée (1872-1940). Sociologie du travail, 60.

Bouchez, R. 2011. Le Conseil d'Etat, conseil du Parlement-Premières consultations du Conseil d'Etat sur des propositions de loi. JCPA.

Braibant, G. 1987. Les nouvelles fonctions du Conseil d'Etat. Revue administrative, 239.
— 2000. Perspectives. La Revue administrative, 53.
Bui-Xuan, O. 2001. Les femmes au Conseil d'Etat, Paris, L'Harmattan.
— 2007. Le Conseil d'État: quelle composition réelle ? Pouvoirs, 123.
Chevallier, J. 1996. L'épuration au Conseil d'État. Le rétablissement de la légalité républicaine.
— 2007. Le Conseil d'État, au cœur de l'État. Pouvoirs, 123.
Costa, J.-P. 1993. Le Conseil d'Etat dans la société contemporaine, Paris, Economica.
De Broglie, G. 1999. Les changements de régime. In: Arnoult, E. & Massot, J. (eds.) Le Conseil d'Etat: de l'An VIII à nos jours: livre jubilaire du deuxième centenaire. Paris: Biro.
Drago, R. & Dumas, J.-P. 2004. Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'Etat, 1799-2002, Paris, Fayard.
Fabre, P. 2001. Le conseil d'etat et Vichy: le contentieux de l'antisémitisme, Paris, Paris: Publications de la Sorbonne.
Gaïa, P. 2021. Études: le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et les normes internationales: duel ou duo? Revue française de droit constitutionnel, 125.
Genevois, B. 2000. Le Conseil d'Etat n'est pas le censeur de la loi au regard de la Constitution. Revue française de Droit administratif, 16.
Gonod, P. 2005. La présidence du Conseil d'État républicain, Dalloz.
— 2009. L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État: procédure novatrice ou simple gadget? Revue française de droit administratif, 890.
Guillaume, M. 2019. La production normative: entre constance et évolutions. In: Dalloz (ed.) Mélanges en l'honneur de Bernard Stirn. La scène juridique: harmonies en mouvement. Paris.
Henry, O. 1995. Le vice-président du Conseil d'Etat. Revue du Droit Public et de la Science politique.
Kessler, M.-C. 1968. Le Conseil d'Etat. Paris: A. Colin.
Lambert, G., Massounie, D. & Ballot, J.-C. 2006. Le Palais-Royal, Editions du Patrimoine Centre des monuments nationaux.
Lasserre, B. 2021. Que reste-t-il du Conseil d'État napoléonien ? Journal Spécial des sociétés.
Lasserre, B., Lenoir, N. & Stirn, B. 1987. La transparence administrative, FeniXX.
Latour, B. 2004. La fabrique du droit: une ethnographie du Conseil d'Etat, Paris, La Découverte.
Latournerie, D. 2005. Le conseil d'état: au nom du peuple français, Paris, Dalloz.
Le Bihan-Graf, C. 1999. L'arrivée et la vie quotidienne. Le Conseil d'Etat: de l'An VIII à nos jours: livre jubilaire du deuxième centenaire. Paris: Biro.

LENIAUD, J.-M. 1999. Les lieux & Bâtiments. In: Arnoult, E. & Massot, J. (eds.) Le Conseil d'Etat: de l'An VIII à nos jours: livre jubilaire du deuxième centenaire. Paris: Biro.

LEROYER, S. 2011. L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la Ve République essai sur une théorie de l'État. Dalloz.

LOCHAK, D. 1993. Le Conseil d'Etat sous Vichy et le Consiglio di Stato sous le fascisme. Le droit administratif en mutation.

LONG, M. 1992. Le Conseil d'Etat et la fonction consultative: de la consultation à la décision. Revue française de Droit administratif, 8.

MARCOU, J. 1994. Le Conseil d'État: juge administratif sous Vichy. Le genre humain.

MASSOT, J. 1998. Le conseil d'état et le régime de Vichy. Vingtième siècle. Revue d'histoire.

— 2000. La fonction consultative du Conseil d'État. La Revue administrative, 53.

MONNIER, F. O. 1999. L'Ancien Régime. In: Arnoult, E. & Massot, J. (eds.) Le Conseil d'Etat: de l'An VIII à nos jours: livre jubilaire du deuxième centenaire. Paris: Biro.

RIBADEAU-DUMAS, B. 2007. Les carrières dans et hors le Conseil d'État. Pouvoirs.

ROBINEAU, Y. 2007. Rapporteur en section administrative au Conseil d'État. In: Dalloz (ed.) Juger l'administration, administrer la justice: mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle. Paris: Dalloz.

ROBINEAU, Y. & TRUCHET, D. 2002. Le conseil d'état, Paris, Presses universitaires de France.

ROUBAN, L. 2008. Le Conseil d'État 1958-2008: sociologie d'un grand corps, Centre de Recherches Politiques de Sciences Po.

ROUX, M. 1999. La fonction consultative du Conseil d'État. La Revue administrative, 52.

SANSON, M. 2006. Le Conseil d'État au Palais-Royal: architecture, décors intérieurs, Editions du Patrimoine.

SAVARIN, E. 2000. Le Conseil d'Etat et le pouvoir constituant: le role du Conseil d'Etat dans l'écriture de la Constitution du 4 octobre 1958. L'auteur.

STIRN, B. 1994. Le Conseil d'état: son rôle, sa jurisprudence, Paris, Hachette.

— 1997. Le secrétaire général du Conseil d'État. Études en l'honneur de Georges Dupuis. L. G. D. J.

STIRN, B. & AGUILA, Y. 2021. Droit public français et européen, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz.

TABEAU, T. 2016. Le contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux dans le cadre des attributions consultatives du Conseil d'État. L'influence réciproque du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel. Revue française de droit constitutionnel, 108.

THÉRY, J.-F. 2000. L'élaboration du droit: la fonction consultative. La Revue administrative, 53.

Todorova, M. 2013. Le Conseil d'État, conseiller du Parlement: premier bilan. Revue française de droit constitutionnel, 93.
Trouilleux, R. 2010. Le Palais-Royal: un demi-siècle de folies, 1780-1830, Bernard Giovanangeli Editeur.
Warin, L. 2024. Les pionnières du Conseil d'État. Amplitude du droit.

4. EL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA DE ITALIA

Ammannati, L. 1993. Il Consiglio di stato e la lenta definizione della sua identità. Le trasformazioni della funzione consultiva nelle aspettative e nella prassi. In: Mulino, I. (ed.) Materiali per una storia della cultura giuridica. Genova.
— 1994. La funzione consultiva del Consiglio di Stato: limiti e potenzialità. Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia, Bologna. Bologna.
Baccarini, S. 1985. La funzione consultiva nei confronti delle regioni. La Funzione consultiva del Consiglio di Stato: studi in onore di Guido Landi. Milano: A. Giuffrè.
Barbati, C. 2002. L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative, Il Mulino.
Caianello, V. 1981. Consiglio di Stato. Noviss. Dig. It., II.
Carbone, L. 2017. I pareri del Consiglio di Stato sulla riforma Madia: verso un'evoluzione delle funzioni consultive? La riforma della Publica amministrazione. Sole 24 ore.
— 2018. Il contributo del Consiglio di Stato alla Riforma Madia. Sito Giustizia amministrativa, Studi e contributi.
Carlotti, G. 2018. La «nuova» attività consultiva del Consiglio di Stato. Rassegna. Avvocatura dello Stato.
— 2019. Gestione delle risorse umane. Seminario di studio Italo-Francese.
Carlotti, G. & Cavallo, C. 2019. I Presidenti del Consiglio di Stato, Giuffrè Francis Lefebvre S.p. A.
Cassese, S. 1997. Consiglio di Stato e pubblica amministrazione da una Costituzione all' altra. In: Cassese, S. (ed.) Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale / a cura di Sabino Cassese. Milano: Giuffrè.
— 1998. L'attività consultiva del Consiglio di Stato in materia di norme I consigli di Stato di Francia e d'Italia (a cura di G. Paleologo). Milano: Giuffrè.
— 2011. Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato. In: Editore, Z. (ed.) Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia. Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore.
Cavallo, C. 2012. Il Consiglio di Stato durante la fase costituente. Università degli studi Roma Tre.
— 2014. Il Consiglio di Stato. Da organo regio a organo costituzionale. Come il Consiglio di Stato è sopravvissuto al passaggio all'epoca repubblicana. Edizioni Accademiche Italiane.

CHIEPPA, R. 1988. Voce Consiglio di Stato. In: Treccani (ed.) Enciclopedia giuridica Roma.

CORSO, G. 1997. Il Consiglio di Stato nell'ordinamento costituzionale e amministrativo. Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale.

COSSU, L. 2011. La legge 15 maggio 1997, n.127 (una «rifondazione» della funzione consultiva?). In: Editore, Z. (ed.) Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia. Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore.

CROSETTI, A. 2011. Il Consiglio di Stato dall'unità d'Italia alla Costituzione. Genesi ed evoluzione della giustizia amministrativa.

D'AURIA, G. 1981. Dati sulla durata in carica dei capi di gabinetto, capi degli uffici legislativi e direttori generali dei ministeri. Riv. trim. dir. pubb.

DE LISE, P. 2011a. La giustizia amministrativa fra tradizione e modernità. In: Editore, Z. (ed.) Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia. Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore.

DE LISE, P. 2011b. La giutizia amministrativa fra tradizione e modernità. Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia.

DE NICTOLIS, R. 2011. L'istituzione definitiva della VI sezione e l'attività del Consiglio di Stato nel dopoguerra. In: Editore, Z. (ed.) Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia. Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore.

DE ROBERTO, A. 2011. Continuità e metamorfosi nei centottanta anni di storia del Consiglio di Stato. In: Editore, Z. (ed.) Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia. Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore.

DI PACE, P. 1983. Il Consiglio di Stato e la attività consultiva. In: Editore, D. A. G. (ed.) Atti del Convegno celebrativo del 150. anniversario della istituzione del Consiglio di Stato. Milano: A. Giuffré.

LANDI, G. 1983. I centocinquanta anni del Consiglio di Stato. In: Editore, D. A. G. (ed.) Atti del Convegno celebrativo del 150. anniversario della istituzione del Consiglio di Stato. Milano: A. Giuffré.

LIGNANI, P. G. 1997. Funzione consultiva e indipendenza. In: Cassese, S. (ed.) Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale Milano: Giuffrè.

LUPO, N. & TUCCIARELLI, C. 2023. The advisory functions of the Italian Council of State. Parliaments, Estates and Representation, 43.

MELIS, G. 1997. Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. In: Cassese, S. (ed.) Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale Milano: Giuffrè.

— 1999. Origine e storia del consiglio di stato italiano. La Revue administrative, 52.

— 2014. Consiglio di Stato. Treccani. Diritto on line.

— 2021. Il Consiglio di Stato e l'Unità d'Italia. Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge institutiva dei Tribunali amministrativi regionali. Torino: Centro Stampa Regione Piemonte.

— 2022. Il Consiglio di Sstato nell'Italia unita. Silvio Spaventa e la storia del Consiglio di Stato.

Mignone, C. 1997a. Aspectos de la técnica legislativa en la jurisprudencia del Consejo de Estado. Revista Aragonesa de Administración Pública, 10. Traducción de Guillermina Padilla Gómez.

— 1997b. Profili di tecnica della legislazione nella giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato. Crisi della legislazione: studiosi e politica a confronto / G. Amato… [et al.]; a cura di Claudio Mignone, http://www.risl.it/iterlegis/cd/volume1/frame.htm.

Morettini, S. 2019. L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2017-2018, Osservatorio AIR,. Edizione Editoriale scientifica.

Neri, V. 2020. La funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC. Urbanistica e appalti.

Nocilla, D. 2008. Funzione consultiva e costituzione. https://www.giustizia-amministrativa.it.

Pajno, A. 1999. Dalla garanzia sugli atti alla garanzia sulle regole: il consiglio di Stato e la funzione consultiva. La Revue administrative, 52.

— 2006. Consiglio di Stato. In: Cassese, S. (ed.) Dizionario di diritto pubblico. Milano.

— 2016. Relazione di insediamento del Presidente del Consiglio di Stato e Inaugurazione dell'anno giudiziario 2016. Roma.

— 2017. Relazione del Presidente Alessandro Pajno en la Inaugurazione dell'anno giudiziario 2017. Roma.

Patroni Griffi, F. 2000. La «fabbrica delle leggi» e la qualità della normazione in Italia. Sovranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione / a cura di Giuseppe Barbagallo… [et al.].

Patroni Griffi, F. 2002. Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato. Nomos. Le attualità nel diritto.

— 2003. I pareri sull'attività normativa. Atti del Convegno «La funzione consultiva del Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano presidente».

— 2005. La nuova codificazione: qualche spunto di riflessione. Codificazione, semplificazione e qualità delle regole.

— 2021. Discurso de Navidad, 20 diciembre 2021.

Pene Vidari, G. S. 1983. Il Consiglio di Stato albertino: istituzione e realizzazione. Atti del Convegno celebrativo del 150. anniversario della istituzione del Consiglio di Stato. Milano: Giuffrè.

— 2011. Origini del Consiglio di Stato e sua evoluzione in periodo albertino. In: Editore, Z. (ed.) Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia. Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore.

Pezzana, A. 1985. Attività consultiva del Consiglio di Stato e funzione legislativa. La Funzione consultiva del Consiglio di Stato: studi in onore di Guido Landi. Milano: A. Giuffrè.

Piga, F. 1983. 150 anni del Consiglio di Stato: problemi attuali. In: Editore, D. A. G. (ed.) Atti del Convegno celebrativo del 150. anniversario della istituzione del Consiglio di Stato. Milano: A. Giuffré.

Quartulli, A. 1989. Ancora sulla competenza consultiva del Consiglia di Stato sui progetti di legge. Rass. parlam.

Righettini, M. S. 1994. Consiglio di Stato e classe politica in Italia. In: Meny, Y. (Ed.) Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia. Bologna: Il Mulino.

Romano, S. 1932. Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato - Studi in onore del centenario. Roma.

Sandulli, A. 2003. Indipendenza e imparzialità del giudice-consulente.

— 2011. Il Consiglio di Stato e le istituzioni. In: Editore, Z. (ed.) Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia. Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore.

Severini, G. 2022. Consiglio di Stato: specchio dello Stato di diritto. Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali. Torino: https://www.giustizia-amministrativa.it.

Sterlicchio, G. 1981. La collaborazione del Consiglio di Stato alla Funzione Legislativa: prospettive di sviluppo. Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Torchia, L. 2016. Funzione consultiva e funzione normativa: il Consiglio di Stato e le riforme. Giornale di diritto amministrativo, 3.

— 2018. Funzione consultiva e cultura amministrativa: un bilancio di fine legislatura. Giornale di diritto amministrativo.

Torsello, M. 2011. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato. Incontro tra il Conseil d'État e il Consiglio di Stato. París: www.giustizia-amministrativa.it.

— 2021. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato ieri e oggi. Dai 190 anni dell'Editto di Racconigi ai 50 anni della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali. https://www.giustizia-amministrativa.it.

— 2024. Discurso de despedida del Consiglio di Stato (julio 2024).

Torsello, M. & Buglia, C. 2022. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nella giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Travi, A. 2011. Parere nel diritto amministrativo. Digesto, disc. pubbl. X. Torino.

Tucciarelli, C. 2022. Il Consiglio di Stato e le regole tecniche sulla redazione degli atti normativi. Osservatorio sulle fonti, 1.

Vicini, M. L. 2011. Le sedi del Consiglio di Stato. In: Editore, Z. (ed.) Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia. Prima edizione. ed. Bologna: Zanichelli Editore.

Volpe, C. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: un rimedio antico ma ancora attuale? Il nuovo processo amministrativo. Catanzaro, 20 febbraio 2015.

5. EL CONSEJO DE ESTADO DEL REINO DE BÉLGICA [955]

ANDERSEN, R. & VAN DAMME, M. 1999. La Section de Législation du Conseil d'État. In: conseil d'État (ed.) Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998). Gent: Mys & Breesch.

BAETEMAN, G. 1999. Considérations finales. Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998). Gent: Mys & Breesch.

BOUVIER, P. 2009. L'auditeur au Conseil d'Etat à travers les âges. Bruylant.

— 2012. La naissance du Conseil d'État de Belgique: une histoire française?, Primento.

— 2016. Á propos du Conseil d'État. Annales de droit de Louvain, 76.

— 2017. Il y a… ans. La mise en état du Conseil d'État. Journal des Tribunaux.

— 2019. Le Conseil d'État vu de l'intérieur (2002-2017), Bruxelles, Larcier.

— 2020. Conseil d'Etat en vue ! Administration publique: revue du droit public et des sciences administratives.

DE BRUYCKER, P. 1999. L'indépendance organique du Conseil d'État. In: Blero, B. (ed.) Le Conseil d'État de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946-1996). Bruylant.

DELPÉRÉE, F. 1999. La Constitution et le Conseil d'État. Conseil d'Etat. Liber memorialis (1948-1998). Gent: Mys & Breesch.

GOFFAUX, P. 1999. De l'échec du modèle moniste à la création du Conseil d'État. In: Blero, B. (ed.) Le Conseil d'Etat de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996). Bruxelles: Bruylant.

KIEFFER, P., DE TOFFOL, W. & YEGLES, I. 2006. L'hôtel du Conseil d'État. Agrandissement et rénovation. In: Ville, F. D. R. D. L. V. (ed.).

KREINS, Y. 1999. Les activités du Conseil d'État au niveau international. Conseil d'État. Liber Memorialis (1948-1998). Mys & Breesch.

LAMBOTTE, C. 1982. Le Conseil d'Etat, Bruxelles-Heule-Namur, UGA.

— 1987. Tout savoir sur le Conseil d'Etat, Bruxelles, Kluwer.

LANGBEEN, D. 1999a. Le Conseil d'État - 50 ans en bâtiments. In: Breesch, M. (ed.) Conseil d'État. Liber Memorialis (1948-1998).

— 1999b. Le greffe, sa structure, ses missions et son évolution. Conseil d'État. Liber Memorialis (1948-1998). Mys & Breesch.

LEFEVER, M. 2016. Réflexions sur l'auditoriat du conseil d'État. Annales de droit de Louvain, 76.

— 2019. Les qualités dont un auditeur au Conseil d'État doit disposer. Le Conseil d'État vu de l'intérieur (2002-2017). Bruxelles: Larcier.

LEWALLE, P. 1999a. L'organisation du Conseil d'État belge Description sommaire. La Revue administrative, 52.

— 1999b. L'organisation du Conseil d'État belge Description sommaire. La Revue administrative, 52, 7-17.

[955] En la página web del *Conseil d'État/Raad van State* hay un apartado dedicado a la bibliografía sobre la institución en el que figuran los enlaces correspondientes para poder consultarla.

MAGITS, M. 2003. De Raad van State in historisch perspectief. In: Wintgens, L. (ed.) De adviesbevoegdheid van de Raad van State. Bruges: Die Keure.
MULLER, F. 2007. Henri Velge, l'artisan du Conseil d'État belge (1911-1946). Revue belge d'histoire contemporaine.
— 2009. Entre exhortations doctrinales et résistances judiciaires: La laborieuse création du Conseil d'État belge (1831-1946). Les modes de résolution des conflits entre gouvernants et gouvernés, Brussel, Facultés universitaires Saint-Louis.
QUINTIN, M. 2019. Au fil du temps qui passe. In: BOUVIER, P. (ed.) Le Conseil d'État vu de l'intérieur (2002-2017). Bruxelles: Larcier.
— 1999. Le Bureau de coordination. In: Breesch, M. (ed.) Conseil d'État. Liber Memorialis (1948-1998).
ROELANDT, M. 1999. Cinquante ans d'Auditorat. Conseil d'État. Liber Memorialis (1948-1998). Mys & Breesch.
SALMON, J., JAUMOTTE, J. & THIBAUT, E. 2012. Le Conseil d'État de Belgique, Bruxelles, Bruylant.
THIBAUT, E. 2023. Le Conseil d'État de Belgique dans ses fonctions consultatives et législatives. Parliaments, Estates and Representation, 43, 19-37.
VAN DAMME, M. 2001. The Council of State: Institution on the Junction of the Three Traditional Power of State. In: Maklu (ed.) The principle of Equality: a South African and Belgian Perspective. Antwerpen-Apeldoorn.

6. EL CONSEJO DE ESTADO DEL REINO DE LOS PAÍSES BAJOS

BESSELINK, L. F. M. & BANASZAK, B. J. 2014. Constitutional law of the EU member states, Deventer, Kluwer, a Wolters Kluwer Business.
ETTEKONVEN, B. J. V. & GRAAF, T. D. 2024. De Raad ontraadseld. Een klein vademecum van de Raad van State, Boom.
KONIJNENBELT, M. 1999a. Le Conseil d'État néerlandais et l'importance des principes de droit non écrits dans les avis et la jurisprudence. La Revue administrative, 52.
SEROOSKERKEN, B. V. T. V. 1965. Organisation et fonctions du Conseil d'État. Réunion des Conseils d'État italien et néerlandais, 15, 16 et 17. La Haye.

7. EL CONSEJO DE ESTADO DEL GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO

BECH, J. 1957. Discours. Le Conseil d'état du Grand-Duché de Luxembourg: livre jubilaire publié à l'occasion du centième anniversaire de sa création, 27.11. 1856-27.11. 1956. Luxembourg: Mehlen.
— 2019. Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Éditions Larcier.
BONN, A. 1963. Histoire du contentieux administratif en droit luxembourgeois. Pasicrisie luxembourgeoise.

— 1970. Considérations sur la fonction législative du Conseil d'État. Actes Institut grand-ducal: Publications de l'Institut Grand-Ducal, Section des Sciences morales et politiques.

D'ÉTAT, C. 2010. Rapport annuel 2009-2010, Luxembourg, Conseil d'État du Gran-Duché du Luxembourg.

DELAPORTE, F. 1996 -paru en 1999-. Histoire et évolution du Conseil d'État, jurisdiction administrative. Feuille de liaison de la Conférence St. Yves.

DUMONT, P., JARIR, B. & SPREITZER, A. 2014. Parlement and institutions co-législatives. In: (DIR), P. P. (ed.) Les pouvoirs d'un parlement. La Chambre des Députés de Luxembourg. Luxembourg: Promoculture Larcier.

DURDU, A. 2020. Le Conseil d'État, gardien des droits et libertés fondamentaux. In: Gerkrath, J. D. (ed.) La défense des droits et libertés au Grand-Duché de Luxembourg: Rôle, contribution respective et concertation des organes impliqués. Éditions Larcier.

ELVINGER, M. 1990. Passer d'une critique du Conseil d'État à une réforme du contentieux administratif au Luxembourg. Bulletin du Cercle François Laurent, Tome I/1993.

HEUSCHLING, L. 2017. De la réforme du Conseil d'Etat. Un éclairage critique. D'Lëtzebuerger Land.

KIEFFER, P., DE TOFFOL, W. & YEGLES, I. 2006. L'hôtel du Conseil d'État. Agrandissement et rénovation. In: Ville, F. D. R. D. L. V. (ed.).

THEWES, M. 1996. Le Conseil d'Etat luxembourgeois après l'arrêt «Procola» de la Cour européenne des droits de l'homme. Revue Belge de Droit Constitutionnel.

WEILER, L. 2007. 150e anniversaire du Conseil d'État, 1856-2006. In: LUXEMBOURG, L. G. D. G.-D. D. (ed.).

WELTER, F. 1957. Discours. In: Luxembourg, C. D. E. D. (ed.) Le Conseil d'état du Grand-Duché de Luxembourg: livre jubilaire publié à l'occasion du centième anniversaire de sa création (1856-1956).

WELTER, F., GOLDMAN, A. & MAUL, R. 1967. Le Conseil d'État Luxembourgeois. Réunion des Conseils d'État italien et luxembourgeois, 17 et 18 novembre de 1967. Luxembourg.

WIVENES, G. 2016. Discours. Discours à l'occasion de la réunion de l'Association des Sénats d'Europe à Berne, 21 octobre 2016.

— 2019. La composition des Conseils d'État du Benelux. Changements récents ou de perspective. Encuentro entre los Consejos de Estado de Bélgica y Países Bajos y el Consejo de Estado y la Cour administrative del Gran Ducado de Luxemburgo. Luxemburgo.

8. EL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA DE PORTUGAL

COSTA GOMES, R. 1995. A Corte dos Reis e Portugal no final da Idade Médida, Lisboa, Difel.

Homem, A. L. 1996. A corte e o Governo Central. In: DA Cruz Coelho, M. H. D. C. H., A. L. (ed.) Nova História de Portugal, Portugal em definição de fronteiras: do condado portucalense à crise do século XIV. Lisboa: Editorial Presença.

Miranda, J. M., R. 2018. Constituição Portuguesa anotada, Lisboa, Universidade Católica Editora.

Río Santos, F. 2022. La presidencia de la República de Portugal y el Consejo de Estado, Madrid, Iustel.

Ruiz Miguel, C. 1995. Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos, Madrid, Dykinson.

Triguero Ortiz, O. 2015. Diferentes modelos de la función consultiva y jurisdiccional de la institución del Consejo de Estado: Francia, Bélgica, Portugal y Colombia. Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época.

9. EL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Álvarez Jaramillo, L. F. 2008. La evolución legal, orgánica y funcional de la función consultiva en el pasado reciente y las propuestas para su fortalecimiento. *Memorias Seminario Franco-Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*

Ballén Molina, R. A. 2011. *El consejo de estado colombiano: origen, evolución, estructura y funcionamiento*, Grupo Editorial Ibáñez.

Barreto Suárez, O. J. 2021. *Controles atípicos del consejo de estado*, Grupo Editorial Ibañez.

Betancour, C. M. 1997. Un modèle original de juridiction administrative: le Conseil d'Etat colombien. *La Revue administrative,* 50, 638-646.

Consejo de Estado. 2024. Antecedentes históricos de la evolución de la función consultiva. *La función consultiva en el Consejo de Estado Colombiano: análisis en perspectiva constitucional (1991-2024).* Bogotá: Consejo de Estado.

Dávila-Suárez, C. M. 2019. *La formation du contrôle juridictionnel de l'administration en droit colombien et l'influence du droit français.* Université Panthéon-Assas.

Escobar Martínez, L. M. 2006. La actividad constitucional del Consejo de Estado Colombiano. *Vniversitas*, 65-94.

Fajardo Gómez, M. 2017. Iniciativa normativa del Consejo de Estado. *In:* Rojas Betancourth, D. S. L., Guillermo; Zambrano Cetina, W. (ed.) *Consejo de Estado de Colombia (1817-20217). Bicentenario de una institución republicana* Bogotá: Consejo de Estado. Grupo Editorial Ibañez.

González López, E. 2022. Calidades, período y sistema de elección de los consejeros de estado. *IV Jornadas internacionales de la función consultiva.* Bogotá.

Malagón Pinzón, M. & Gaitán Bohórquez, J. 2008. Colonialismo cultural francés y la creación del Consejo de Estado en el derecho administrativo colombiano. *Vniversitas,* 57, 161-178.

Martínez Garnica, A. 2017. Orígenes del Consejo de Estado. *In:* Rojas Betancourth, D. S. L., Guillermo; Zambrano Cetina, W. (ed.) *Consejo de Estado de Colombia (1817-20217). Bicentenario de una institución republicana* Bogotá: Consejo de Estado. Grupo Editorial Ibañez.

Pochard, M. & Zambrano Cetina, W. 2009. *Le Conseil d'État en Colombie et en France: la protection de l'État de droit.*

Rodriguez Gutiérrez, A. 2010. *Le Conseil d'État en Colombie et en France: au cœur des phénomènes d'imitation.* Bordeaux 4.

— 2012. Une approche comparative entre le Conseil d'État colombien et le Conseil. *Vía inveniendi et iudicandi*.

Rodríguez Rodríguez, L. 2017. Breve historia del Consejo de Estado de Colombia. *In:* Rojas Betancourth, D. S. L., Guillermo; Zambrano Cetina, W. (ed.) *Consejo de Estado de Colombia (1817-20217). Bicentenario de una institución republicana* Bogotá: Consejo de Estado. Grupo Editorial Ibañez.

Rojas Betancourth, D. 2017a. Bolívar y el Consejo de Estado. *In:* Rojas Betancourth, D. S. L., Guillermo; Zambrano Cetina, W. (ed.) *Consejo de Estado de Colombia (1817-20217). Bicentenario de una institución republicana* Bogotá: Consejo de Estado. Grupo Editorial Ibañez.

Rojas Betancourth, D. S. L., Guillermo; Zambrano Cetina, W. (ed.) 2017b. *Consejo de Estado de Colombia (1817-20217). Bicentenario de una institución republicana* Bogotá: Consejo de Estado. Grupo Editorial Ibañez.

Santofimio Gamboa, J. O. 2017. Compendio de derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia.

Taborda Burgos, J. C. 2008. Redescubriendo una historia jurídica. Una nueva narrativa sobre los orígenes del Consejo de Estado entre 1886 y 1914.

Zambrano Cetina, W. 2008. Los antecedentes de la función consultiva y su evolución hasta la Constitución de 1991. *In:* NACIONAL, C. D. E. I. (ed.) *Memorias Seminario Franco-Colombiano sobre la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Misión de Cooperación Técnica en Colombia del Consejo de Estado Francés.*

— 2017. Función Consultiva del Consejo de Estado. Antecedentes y evolución institucional. *In:* Rojas Betancourth, D. S. L., Guillermo; Zambrano Cetina, W. (ed.) *Consejo de Estado de Colombia (1817-20217). Bicentenario de una institución republicana* Bogotá: Consejo de Estado. Grupo Editorial Ibañez.

Cristóbal Rodríguez Giménez

Es letrado del Consejo de Estado y autor de *Técnica normativa y Consejo de Estado,* ed. Dykinson, 2024.