

XORNADAS SOBRE FUNCIÓN CONSULTIVA E ADMINISTRACIÓN LOCAL

(Santiago de Compostela, 29 e 30 de xuño de 1998)

María Fería Romero

Bolseira da EGAP

A Constitución establece unha modalidade de Goberno e Administración propia dun Estado de dereito que se caracteriza, entre outras cousas, polo control das súas normas e actuacións a través de órganos xurisdiccionais ordinarios e, no seu caso, do Tribunal Constitucional, e tamén a través dun *sistema de consulta previo* a un órgano cualificado para aquelas actuacións e disposicións do Goberno central ou autonómico que, pola súa transcendencia ou complexidade, así o requiran como garantía de sometemento pleno á lei e ó dereito¹. Este tipo de Goberno –e de Administración– configurado conta, polo tanto, cun instrumento de relevancia constitucional, que é o asesoramento xurídico exercido por un órgano consultivo.

A existencia deste mecanismo de control previo da legalidade da actuación administrativa consistente na intervención da *función consul-*

¹ Artigo 103.1 CE: «A Administración pública serve con obxectividade os intereses xerais e actúa de acordo cos principios de eficacia, xerarquía, descentralización, desconcentración e coordinación, *con sometemento pleno á lei e máis ó dereito*».

tiva, así como o estudio de diversos aspectos significativos del, constituíu o núcleo esencial das xornadas que se realizaron na Escola Galega de Administración Pública os días 29 e 30 de xuño de 1998 baixo o lema «Función consultiva e Administración local». Estableceuse como obxectivo das xornadas e, dentro do marco xeral sinalado, a análise do ámbito de actuación, a función e o carácter dos dictames dos consellos consultivos en relación coas competencias dos entes locais.

A amplitude e a relevancia do tema permitiu o seu tratamento plural. Don José Luis Meilán Gil, rector da Universidade da Coruña, abriu as xornadas cun relatorio de carácter xeral sobre os «Entes locais e os consellos consultivos». D. José Antonio Santias Viada, subdirector xeral-secretario da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa da Dirección Xeral do Patrimonio do Estado do Ministerio de Economía e Facenda, puxo en relación o tema cos contratos no seu relatorio «Principais aspectos da aplicación da Lei de contratos das administracións públicas ás entidades locais». Tras un coloquio no que participaron os relatores da mañá, a sesión da tarde iniciouna Don Francisco López Menudo, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Sevilla e conselleiro do Consello Consultivo de Andalucía, co tema «A intervención consultiva en procedementos de responsabilidade patrimonial», e cerrouna dona. María Coutinho Villanueva, subdirectora xeral de Administración Local da Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais, cun relatorio sobre «Dictames consultivos e Administración local». A primeira conferencia da mañá do día 30 pronunciouna Don José Martín Oviedo, secretario xeral do Consello de Estado, baixo o título AO dictame. Natureza e efectos”, e as cuestións derivadas dos «Recursos de revisión e revisión de oficio na Administración local» correron a cargo de don Miguel Mira Ribera, membro do Consell Juridic Consultiu da Comunitat Valenciana (Consello Xurídico Consultivo da Comunidade Valenciana). As xornadas concluíron cunha mesa-debate.

D. Domingo Bello Janeiro, director da Escola Galega de Administración Pública, na apertura das xornadas, destacou a relevancia do tema da función consultiva por supoñer unha importante garantía do interese xeral e da legalidade obxectiva e, en consecuencia, dos dereitos e lexítimos intereses de quen é parte dun determinado procedemento administrativo. Este foi, por outra parte, o referente xeral de tódalos relatorios.

A primeira conferencia da mañá correu a cargo do rector da Universidade da Coruña, que amosou na súa exposición unha visión xeral e ampla da relación entre entes locais e consellos consultivos. A Constitución española no seu artigo 137 declara que o Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias e comunidades autónomas, e indica ademais que estas entidades gozan de autonomía para a xestión dos seu respectivos intereses. Ademais, permite á Carga magna a creación de agru-

pacións de municipios diferentes da provincia², consolida a illa como entidade local³, etc. A isto haille que engadi-la pervivencia na Lei 7/1985 de bases de réxime local e na Lei galega 5/97, do 22 de xullo de Administración de Galicia, doutras entidades locais (como no futuro a parroquia) e convén recorda-lo dato de que a Administración local está integrada non só por ese longo elenco de entes de natureza territorial, senón tamén por outros de carácter institucional como son os consorcios, as mancomunidades e as áreas metropolitanas. Resulta así un panorama complexo e de difícil articulación. Relacionando o tema coa función consultiva, as comunidades autónomas, dotadas de potestades autoorganizativas⁴, poden crear órganos superiores consultivos semellantes ó Consello de Estado, e encontran para iso cobertura nos seus propios estatutos de autonomía; permíteselles deste xeito velar pola supremacía e observancia dos ditos estatutos. Non obstante, e seguindo a doutrina do Tribunal Constitucional, aquelas comunidades que non contén con esta especialidade, derivada da súa organización propia, manteñen a intervención preceptiva do Consello de Estado, como órgano ó servizo da concepción global do Estado que a Constitución establece. Respecto ós modelos dos consellos consultivos, débese apuntar brevemente que só tres comunidades autónomas teñen previsto nos seus estatutos de autonomía a creación dun organismo de carácter consultivo: Cataluña (artigo 41), Canarias (artigo 43) e Estremadura (artigo 54). A coincidencia no feito da previsión estatutaria non é óbice para que cada un destes organismos teña matices propios. Son estes trazos diferenciadores precisamente os que permiten falar dos modelos de órganos consultivos autonómicos:

■ O modelo catalán que vela pola observancia e o cumprimento do Estatuto de autonomía a través de dous instrumentos xurídicos: a) o dictame sobre a adecuación ó Estatuto dos proxectos e proposicións de lei sometidas á aprobación do Parlamento; b) o informe previo á interposición de recursos de inconstitucionalidade.

■ O modelo canario: trátase máis ben dun modelo mixto. Por unha parte é un órgano consultivo do lexislador autonómico e, por outra, é un órgano consultivo do executivo autonómico sobre anteproxectos de lei relacionados con determinadas materias.

² Artigo 141.3 CE: «Poderanse crear agrupacións de municipios diferentes da provincia». No artigo 152.3 establécese que: «Mediante a agrupación de municipios limítrofes, os estatutos poderán establecer circunscricións territoriais de seu, que gozarán de plena personalidade xurídica».

³ Artigo 141.4 CE: «Nos arquipélagos, as illas terán ademais a súa administración propia en forma de cabidos ou consellos».

⁴ Artigo 148.1.10 CE: «As comunidades autónomas poderán asumir competencias nas seguintes materias: organización das súas institucións de autogoberno».

■ As demais comunidades autónomas instrumentan a creación dos consellos consultivos sobre a competencia exclusiva que teñen atribuída para regula-las súas institucións de autogoberno (artigo 148.1.10 CE)⁵. Para entende-la figura dos consellos consultivos autonómicos é preciso remitirse non tanto á idea da constitucionalización dun órgano, senon máis ben á dunha función: a función consultiva e, para iso, é de referencia obrigada o modelo concreto do seu exercicio levado a cabo polo Consello de Estado. A problemática da proxección autonómica desta función centrouse na relación de tal órgano coas distintas comunidades, especialmente no que se refire á súa intervención no exercicio da potestade regulamentaria autonómica. Son, en efecto, varias as cuestións que suscita tal feito. Como dato importante, no marco actual, debe sinalarse que da potestade de autoorganización das comunidades autónomas deriva a súa capacidade para encontra-la solución axeitada e conveniente a cada caso, á marxe de eventuais modelos de organización da función consultiva. En todo caso, e deixando a un lado as posibles diferencias, un aspecto esencial dos consellos consultivos que hai que ter en conta é a esixencia de obxectividade, independencia e cualificación técnica que debe predicarse de todos eles. Ademais dos órganos consultivos dos que se vén falando, hai que sinala-la importancia –como así o fixo o relator– dos órganos consultivos das entidades locais (entre outros, por exemplo, a Comisión Nacional de Administración Local, a Comisión Provincial de Colaboración do Estado coas corporacións locais, as deputacións provinciais, e como órganos consultivos unipersoais, os secretarios do concello). Trátase dunha importancia crecente se se ten en conta o aumento da actividade administrativa e do número de problemas técnicos e xurídicos no funcionamento das administracións públicas. Estas e outras ideas desenvolveunas o rector da Universidade da Coruña na súa exposición.

Dentro das competencias dos órganos consultivos autonómicos pódense sinalar: a intervención no exercicio da potestade regulamentaria por parte dos respectivos gobernos (emisión de dictame preceptivo que achega unha garantía de acerto e de legalidade⁶), a función de control e de asesoramento, as consultas facultativas, etc. Todo isto supón que o réxime organizativo e funcional do órgano consultivo debe manifesta-la ca-

⁵ Neste grupo inclúese a iniciativa galega. Son varias as diferencias con órganos consultivos doutras comunidades xa que, por exemplo, non ten competencias para emitir dictame previo sobre os recursos de inconstitucionalidade ou conflitos de competencia ante o Tribunal Constitucional, nin tampouco sobre a adecuación dos proxectos de lei ó Estatuto, excepto no caso dos relativos á reforma deste ou dos proxectos de lexislación delegada.

⁶ Así por exemplo, a STS do 13 de xaneiro de 1993 lembra que o dictame do Consello de Estado «máis ca un control de legalidade pura e simple, debe entenderse como requisito garante no procedemento de elaboración de regulamentos».

lidade técnica do órgano e a confianza que nel deposita o Goberno. Nas relacións de carácter administrativo que suscitan algún conflito teñen, por exemplo, un papel activo os órganos consultivos (a interpretación e o cumprimento de contratos, convenios, transaccións, etc., é xa un ámbito clásico de actuación dos ditos organismos). A competencia relativa á interpretación dos contratos administrativos é, así mesmo, tradicional no Consello de Estado⁷ e tamén nos consellos consultivos das distintas comunidades autónomas. Na mesma liña, o artigo 11 da Lei do Consello Consultivo de Galicia, no seu apartado i), declara que «O Consello Consultivo de Galicia será consultado preceptivamente nos supostos seguintes: nulidade, interpretación e resolución dos contratos administrativos na forma establecida na Lei de contratos do Estado e de réxime local». O papel activo desempeñado por estes organismos consultivos, así como os aspectos derivados da aplicación da Lei de contratos das administracións públicas ás entidades locais, estudiounos don José Antonio Santos Viada, relatorio que foi seguido dun interesante coloquio sobre as cuestións que suscitaron as dúas conferencias da mañá.

Don Francisco López Menudo tratou o tema da intervención consultiva en procedementos de responsabilidade patrimonial, materia na que se presentan, como sinalou, carencias considerables. O principal dato no que insitiu ó longo da súa exposición foi o da garantía de imparcialidade e de neutralidade que supón a intervención dos ditos organismos nesta materia. A STC 204/1992 declara expresamente tal aspecto do seguinte xeito: «a intervención do órgano consultivo, sexa ou non vinculante, é unha garantía da legalidade da Administración». O dictame do consello consultivo de que se trate opera como un importante elemento de convicción perante a xurisdicción contenciosa. O principal labor dos órganos consultivos nesta materia é o de avaliar e posteriormente emitir dictame sobre o problema que se presente (neste caso concreto os problemas que se susciten polos danos causados con motivo dun deficiente funcionamento dos órganos administrativos da Comunidade de que se trate)⁸. A frecuencia con que se tramitan estes asuntos é aproximadamente dun trinta por cento e isto permite que a doutrina sobre este punto sexa homoxénea. Posta de manifesto a importancia do asunto, o relator destacou dous paradoxos. Por unha parte, e tendo en conta o sentido expansivo da Lei orgánica 30/1980, do 22 de abril do Consello de Estado⁹, chamou a atención so-

⁷ Vid. Artigo 60.3 a) da Lei 13/1995 de contratos das administracións públicas.

⁸ Vid. con respecto ó artigo 12.2 do Regulamento de procedementos en materia de responsabilidade patrimonial. Nesta materia o órgano consultivo debe pronunciarse expresamente sobre a existencia da relación de causalidade.

⁹ O artigo 107 CE concíbese como «supremo órgano consultivo do Goberno», pero esta figura é extensible a tódolos gobernos das comunidades autónomas.

bre o feito de que a pesar de que o Consello Consultivo ten coñecemento de tódolos asuntos das comunidades autónomas, rexeitou saber dos asuntos de responsabilidade patrimonial no ámbito local. E, por outra, o dato non menos significativo de que a pesar da prolífica creación de órganos consultivos en España reducíronse, de forma paralela, os asuntos de preceptiva consulta no ámbito local. É dicir, multiplícanse os órganos pero redúcense as competencias. A razón deste paradoxo está, como sinalou o conferenciante, no mimetismo. Os consellos consultivos autonómicos reproducen as competencias do Consello de Estado. O lexislador autonómico non innova, copia, cando precisamente debería face-la súa propia listaxe de competencias tendo en conta as características e circunstancias propias da Comunidade. Sobre este aspecto concreto da non innovación insistiu en varias ocasións o relator. Tras unha análise comparada das competencias que os órganos consultivos das distintas comunidades autónomas asumen en materia de responsabilidade patrimonial, concluíu o relator sinalando a conveniencia do establecemento dunha contía mínima para que o órgano consultivo correspondente coñeza o asunto. Reincidiu no carácter sempre garante dos dictames dos consellos consultivos e avogou por unha ampliación e renovación das competencias dos órganos consultivos nesta materia de responsabilidade patrimonial.

A subdirectora xeral de Administración Local da Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais, María Coutinho Villanueva, tratou o tema dos «Dictames consultivos e Administración local». Enmarcou a súa exposición cos dous principios que presiden as relacións interadministrativas das distintas administracións públicas nas que se estrutura a Comunidade Autónoma de Galicia. Estes son os de cooperación e coordinación, orientados a flexibilizar e a prever disfuncións derivadas do propio sistema de distribución de competencias¹⁰. As relacións entre o control de legalidade de actos e de acordos das corporacións locais e o principio de autonomía local están reguladas por dous criterios que estableceu o Tribunal Constitucional na súa Sentencia do 2 de febreiro de 1981, onde se distinguen dous tipos de control: a) o de *legalidade*, compatible co da autonomía local e b) o de *oportunidade*, que queda radicalmente excluído á luz dos principios constitucionais. Respecto ó primeiro continúa a sentenza dicindo que «o control de legalidade (controis de carácter puntual, non xenéricos ou indeterminados) pode exercelo no caso dos municipios e das provincias a Administración do Estado, aínda cando é posible tamén a súa transferencia ás comunidades autónomas nos termos que expresa o artigo 148.1.2^a da CE¹¹ e, naturalmente, nun e noutro caso,

¹⁰ Vid. exposición de motivos da Lei 5/1997, do 22 de xullo de Administración local de Galicia.

¹¹ Art. 148.1.20: «As comunidades autónomas poderán asumir competencias nas

sempre coa posibilidade de control xurisdiccional posterior». Polo tanto, o carácter bifronte do réxime local español no Estado das autonomías implica que a titularidade de competencias nesta materia lle corresponde simultaneamente, aínda que en distintos ámbitos, tanto ó Estado como ás comunidades autónomas. Cando fracasou a articulación entre os diversos entes territoriais a través de relacións de coordinación, tanto a lei de bases como a lei galega establecen subsidiariamente un mecanismo de resolución de conflitos case plenamente xudicializados. Así, o artigo 65 da lei de bases concede lexitimación á Administración do Estado e á das comunidades autónomas para o caso de impugnación de actos e acordos da entidade que infrinxa o ordenamento xurídico e vincúlase a lexitimación ó ámbito das respectivas competencias¹². Tendo isto en conta, dentro da armazón de relacións interadministrativas de cooperación e colaboración (no que non debe esquecerse a competencia propia que teñen as deputacións provinciais de prestarlles asistencia e cooperación xurídica, económica e técnica ós municipios), barállase outra posibilidade máis que teñen as entidades locais. Esta é a de poder dirixirse ó Consello de Estado ou ós consellos consultivos autonómicos a prol dunha solución o máis axustada posible ás controversias que poidan presentarse. No labor de asesoramento que realizan os consellos consultivos destaca a emisión dos dictames non preceptivos nos que o órgano do que se trate acode libremente ó órgano consultivo que lle facilita unha mellor resolución da materia obxecto do dictame. Este labor de asesoramento tamén se aprecia na emisión de dictámenes preceptivos, pero nestes obsérvase en maior medida un elemento de control da actuación administrativa. O asesoramento referido é un asesoramento formal e formalizado. A relatora centrouse no Consello Consultivo de Galicia e analizou o seu deseño competencial resumindo os supostos nos que o Consello ten que ser consultado preceptivamente (artigo 11) e aqueles casos nos que se poden solicitar dictames con carácter facultativo sobre os asuntos non incluídos no artigo 11 cando a súa especial transcendencia o requira (artigo 13). Respecto ó seu carácter vinculante ou non, sinalou que salvo que por lei se dispoña expresamente o contrario, o dictame non será vinculante e terá un carácter estritamente xurídico, sen entrar en valoracións de oportunidade ou conveniencia, a non ser que así o solicite expresamente o órgano consultante¹³.

seguintes materias: as alteracións dos concellos comprendidos no seu territorio e, en xeral, as funcións que lle correspondan á Administración do Estado sobre as corporacións locais e de transferencia autorizada pola lexislación sobre réxime local».

¹² Vid. así mesmo o artigo 217 da Lei 5/1997 de Administración local de Galicia.

¹³ O Tribunal Constitucional parece admitir implicitamente a posibilidade de dictames vinculantes que, polo tanto, participarían da natureza de control preventivo.

Tras unha breve análise comparada dos diferentes órganos consultivos das comunidades autónomas, e atendendo ás distintas materias obxecto de consulta, clasificou as competencias consultivas destes órganos como: xurídico-constitucionais, xurídico-estatutarias, ou ben de tipo xurídico-administrativas. Dentro da primeira categoría agrupou:

- a) As referidas á produción de normas.
- b) As conectadas ós procesos constitucionais.
- c) As relativas ós acordos ou convenios entre comunidades autónomas.
- d) As relativas ó propio órgano consultante.

Polo que se refire ás competencias xurídico-administrativas, a técnica utilizada pola normativa galega é a dun criterio mixto que consiste, por unha parte, en enumeralas materias nas que procede o dictame preceptivo e, por outra, en remitirse á normativa xeral. Conforme este criterio sinalou que procede o dito dictame nos expedientes da Administración local onde a lei esixe o dictame do órgano consultivo referente ás seguintes materias:

- a) Reclamacións administrativas de indemnizacións de danos e perdas contra a Comunidade Autónoma.
- b) Anulación de oficio dos actos administrativos ou por petición do interesado.
- c) Interpretación, modificación, resolución ou nulidade de concesións administrativas e doutros contratos administrativos.
- d) Creación ou supresión de concellos e alteración de concellos.
- e) Conflictos de atribucións que se susciten entre consellerías e demais órganos e institucións da Comunidade Autónoma.
- f) Competencia consultiva preceptiva para dictaminar acerca dos recursos administrativos de revisión.¹⁴

Concluíu a relatora a súa exposición recordando que as relacións entre a Comunidade Autónoma galega e as entidades locais están presididas polo principio de autonomía, compatible co control de legalidade que lle correspondería á Comunidade Autónoma. Esta tamén ten asignadas, a través da Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais, as funcións de coordinación, asesoramento, auxilio e de cooperación coas entidades locais. Ó Consello Consultivo correspóndelle dictaminar nos supostos previstos. De todo o exposto deduciu que tratándose de consultas ou dictames facultativos, o Consello Consultivo Galego non é un órgano asesor de entidades locais, senón da Comunidade Autónoma.

¹⁴ Como complemento establécese no apartado m) do artigo 11 unha remisión xenérica pola que lle corresponde dictaminar preceptivamente ó órgano consultivo sobre calquera outra materia en que así o estableza unha lexislación específica.

O secretario do Consello de Estado, D. José M^a Martín Oviedo, no seu relatorio sobre a natureza e de efectos do dictame e tras unha introducción histórica sobre o dictame como acto xurídico tipificado, abordou o tema comezando a súa exposición coa consideración do dictame como trámite do procedemento administrativo, é dicir, como acto que se executará dentro da realización do procedemento; como actos de coñecemento, interpretativos, destinados a ilustrar a aquel a quen lle competa resolver. Dentro da función de control de legalidade que se lles encomendou ós órganos consultivos inclúese a de examina-lo expediente dos procedementos, para comprobar que este consta como mínimo dos trámites legalmente esixibles ata o momento de realiza-la consulta. É sumamente importante, como sinalou o relator, que o expediente estea completo e ben formado cando se lle remite ó órgano consultivo¹⁵. Antes de entrar a analiza-los efectos dos dictames resaltou a importancia da distinción entre consultas preceptivas e facultativas. No primeiro caso unha disposición ordena a consulta (consultas preceptivas), que se establece non tanto para o auxilio do órgano decisor como en canto garantía dos administrados en xeral: garantía de legalidade e de oportunidade da resolución¹⁶. As consultas facultativas denomínanse así por canto dependen de modo exclusivo da vontade do órgano consultante. En relación cos efectos, esta distinción ten sentido se se ten en conta que a omisión dunha consulta preceptiva vicia o procedemento¹⁷. Na última parte do seu relatorio o secretario do Consello de Estado abordou a clasificación dos dictames e os efectos que cada un deles ten sobre a resolución que se adoptará. Así, sen recorrer a subdistincións, sinalou tres categorías: os dictames vinculantes, os habilitantes e os libres. A regra xeral é que o órgano competente para resolver poida seguir ou non a *opinión* expresada polo órgano consultivo no asunto de que se trate¹⁸. Estes dictames son os coñecidos coma *non vinculantes ou libres*, e ademais son os que expresan do modo máis puro e propio o carácter da función consultiva. Non obstante o feito de afastarse do dictame ten principalmente dúas consecuencias: a) a resolución debe conter unha fórmula que exteriorice esa desconformidade e

¹⁵ O relator sinalou con respecto a isto que no ano 1997 o Consello de Estado devolveu en petición de antecedentes un total de 537 expedientes incompletos; polo tanto, máis do 8%.

¹⁶ Vid. artigo 2.1 da Lei orgánica do Consello de Estado.

¹⁷ A doutrina do Consello de Estado decantouse de modo xeral pola *nulidade de pleno dereito* da resolución dictada sen o dictame preceptivo e previo do propio Consello. A xurisprudencia do Tribunal Supremo, en cambio, aínda que compartía de forma maioritaria a tese da nulidade radical, rebaixou en non poucos casos o efecto á simple *anulabilidade*.

¹⁸ «Os dictames do Consello de Estado non serán vinculantes salvo que a lei dispoña o contrario» (artigo 2.3 da Lei orgánica do Consello de Estado).

b) atendendo á autoridade do Consello de Estado, este pode privar en certos casos ó órgano natural ou ordinario da competencia para resolver. Polo que se refire ós dictames *vinculantes*, para que teñan efectos requírese que así o dispoña, de modo claro e preciso, unha *lei formal*, é dicir, unha norma ordinaria de maior rango. O significado de «vinculante» é o de total conformidade coa conclusión do dictame e ademais que a dita resolución se se dictará obrigatoriamente. O dictame vinculante, neste sentido estricto, constitúe unha *resolución*¹⁹. Os dictames *habilitantes* fan que a resolución non teña que dictarse de modo obrigatorio, aínda cando poida selo de *total conformidade* coa conclusión do dictame. De aí que estes dictames permitan ou habiliten unha resolución conforme, o que significa tamén que impiden ou obstan unha resolución desconforme con eles. A categoría dos dictames *habilitantes/obstativos* adoita marcarse mediante a expresión *dictame favorable*. Estes foron os trazos principais do relatorio do secretario do Consello de Estado.

As xornadas concluíron coa conferencia de D. Miguel Mira Ribero sobre os recursos de revisión e revisión de oficio na Administración local. Partindo da idea esencial de que a Administración pode revisar de oficio ou por instancia de parte os seus propios actos cando incorran en infracción legal que comporte nulidade ou anulabilidade do acto, ou cando concorran as circunstancias que taxativamente se establecen na lei, centrou a súa exposición nos recursos xa mencionados. O escrito polo que se interpoña o recurso extraordinario de revisión ou polo que o interesado solicite a revisión de oficio, coa presentación do cal se inicia o procedemento adecuado, haberá de expresa-la causa ou os motivos nos que se funda, pois só así o órgano ó que lle corresponde ter coñecemento do tema, poderá pronunciarse non só sobre a procedencia do dito procedemento, senón tamén sobre o fondo da cuestión resolta polo acto recorrido ou que se pretende revisar. Os motivos que permiten a interposición do recurso son de interpretación estricte. O relator expuxo unha discusión doutrinal sobre os requisitos do acto administrativo que se pretende recorrer así como sobre o órgano competente para resolvelo, e recolleu a opinión dos máis relevantes administrativistas da actualidade. Como causas de interposición de tal recurso sinaláronse: a) que ó dicta-lo acto administrativo se incorrera en erro de feito ou resulte dos propios documentos incorporados ó expediente; b) que aparezan ou se acheguen documentos de valor esencial para a resolución do asunto que, aínda que sexan posteriores, evidencien o erro da resolución recorrida. Polo que se refire á revisión de oficio, o propio Consello de Estado declarou que o seu funda-

¹⁹ Por este carácter que desfigura dalgunha maneira o propio da función consultiva (que é emitir unha opinión e non dictar unha resolución), hoxe non existen dictames vinculantes e practicamente tampouco existiron na Administración moderna.

mento se derivaba da necesidade de que cando a Administración, ó igual que calquera outro suxeito, queira ir en contra dos seus propios actos declarativos de dereitos, a favor de terceiros, debe acudir ante os órganos do Poder Xudicial. Enténdese que a actividade da que resulta como conclusión última a declaración de nulidade do acto é unha actividade materialmente xurisdiccional e, por iso, debe residir nos órganos encadrados no dito poder. Non se pretende impedi-la revisión dos actos ilexítimos da Administración, senón que tal revisión quede reservada á competencia xurisdiccional dos tribunais de xustiza e non poida ser acordada pola propia Administración executante do acto. A doutrina do Consello de Estado sobre a revisión de oficio pode sintetizarse, entre outros, nos seguintes puntos:

a) A lei configura a revisión de oficio como un privilexio da Administración pública que vén quebra-lo principio de certeza xurídica e coloca a Administración nunha situación moi desigual respecto do particular, dunha maneira excepcional. Por esta razón limita o seu alcance e establece unhas garantías, que acadan a súa máxima expresión nos supostos de nulidade de pleno dereito ó esixirse que conorra esa falta de elementos esenciais do acto administrativo que define a nulidade e ó esixi-lo dic-tame favorable do Consello de Estado.

b) Nos supostos de anulación non basta a mera ou simple contrariedade do ordenamento xurídico. É preciso ante todo que exista unha infracción de modo grave da lei ou do regulamento.

c) É necesario, ademais, pondera-la concorrencia do interese público que xustifique o exercicio dunha potestade, que é excepcional.


d) Non é correcto o exercicio lexítimo da discrepancia política mediante a utilización dunha potestade administrativa excepcional para un fin alieo ó que lle é propio.

O Consello de Estado tamén mantivo que a revisión de oficio non é a canle adecuada para invalidar ou deixar sen efecto unha lei, pois a Administración carece de potestade para declara-la inconstitucionalidade dunha norma de tal rango²⁰. Recolleu tamén o relator a doutrina do Tribunal Supremo sobre distintos aspectos relacionados con estes recursos. Entre outros puntos destacou que en canto ó recurso de revisión por nulidade de pleno dereito, a norma lles confire ós administrativos unha auténtica acción de nulidade para excita-la actividade da Administración pública tendente a privar de efectos xurídicos o acto viciosamente causado, e provoca a incoación do oportuno expediente que haberá de ser ineludiblemente resolto polo órgano administrativo; é dicir, habilítase ós

²⁰ Poden consultarse entre outros os dictames núm. 279/93 do 22 de xullo e o 497/6 do 25 de abril.

particulares para esixir da Administración competente unha actividade conducente a un pronunciamento expreso sobre a nulidade absoluta postulada, e exclúese o rexeitamento *ad limine* ou de plano da acción de nulidade exercitada, polo que cando tal tramitación se omite, incluído o preceptivo dictame do Consello de Estado, orixínase un vicio de orde pública que, polo tanto, ata de oficio impón a tramitación do procedemento do que se prescindiu.

A xurisprudencia cualificou a petición de revisión de oficio dos actos administrativos impugnados como verdadeira e propia acción de nulidade, que constitúe un medio impugnatorio que pode exercitarse en calquera momento e que non resulta suxeito a prazo preclusivo de ningún tipo; así leva á Administración executante dos actos a iniciar un procedemento de revisión, a tramitar e a resolvelo en forma expresa tras realiza-lo dictame preceptivo do Consello de Estado, que nestes supostos posúe unha natureza que a doutrina cualifica de cuasivinculante. Polo que se refire ás entidades locais aplícaselles xenericamente o exposto con anterioridade²¹.

Estas foron, a grandes trazos, as liñas xerais das "Xornadas sobre función consultiva e Administración local realizadas na Escola Galega de Administración Pública en xuño do ano 1998. 

²¹ Cfr. artigo 41 1) g) da Lei de 1985, de 2 de abril, reguladora das bases de réximen local, que lles reconece ós concellos, ás provincias e ás illas «a potestade de revisión de oficio dos seus actos e acordos nos términos previstos nas leis».