

por María Amparo Salvador Armendáriz permite repensar el papel del derecho privado y del sector financiero en contextos de vulnerabilidad.

La incorporación de una perspectiva comparada por parte de Joseba Fernández Gaztea, en particular mediante el análisis de la *Indienstnahme Privater* en los ordenamientos alemán y austriaco, enriquece notablemente la obra. Esta figura permite comprender la imposición de deberes de cooperación a particulares como una técnica conocida y debatida en otros sistemas jurídicos.

El estudio comparado subraya la centralidad del principio de proporcionalidad como límite a la imposición de cargas, así como la necesidad de mecanismos de compensación y control. Estos elementos resultan esenciales para preservar el equilibrio entre la protección de la vulnerabilidad y los derechos fundamentales de los operadores privados.

Desde una perspectiva global, la obra destaca por su solidez teórica y por la profundidad del análisis sectorial. Su principal mérito reside en ofrecer una lectura estructural del fenómeno de la externalización, identificando patrones normativos comunes y desafíos compartidos. No obstante, también se ponen de relieve riesgos significativos, como la posible dilución de la responsabilidad estatal y la complejidad en la exigencia de rendición de cuentas.

Por todo lo expuesto hasta el momento *La externalización del Estado social* constituye una aportación imprescindible para comprender las transformaciones actuales del Estado social y del derecho administrativo. La obra no se limita a describir un proceso de retirada estatal, sino que ofrece herramientas conceptuales para analizar críticamente las nuevas formas de intervención pública.

El libro invita a repensar el papel del Estado como garante último de los derechos sociales y a cuestionar si la externalización, tal como se está configurando, resulta compatible con los principios del Estado social y democrático de derecho. En este sentido, la obra no solo aporta un diagnóstico preciso, sino que abre un debate necesario sobre los límites y posibilidades de la protección de la vulnerabilidad en las sociedades contemporáneas.

Carlos Fernández-Espinar Muñoz
Universidad Complutense de Madrid

CRISTÓBAL RODRÍGUEZ GIMÉNEZ: *Análisis comparado de Consejos de Estado europeos. Apunte sobre los Consejos de Estado de Colombia y Portugal*, Madrid, Consejo de Estado y Agencia del Boletín Oficial del Estado, 2025, 430 págs.

1. El libro, excelente, es un análisis comparado del Consejo de Estado español con sus homólogos europeos y sus funciones consultivas. El autor, letrado del Consejo de Estado, ha hecho un valioso esfuerzo por dominar la bibliografía existente, además de estancias en los consejos extranjeros estudiados, especialmente en el Consejo francés. La experiencia en el ejercicio de la función consul-

tiva en España permite al autor una comprensión más profunda de las funciones de órganos homólogos.

En el libro aparece también el Consejo de Estado colombiano, no europeo, pero de estirpe francesa, y al Consejo portugués, con funciones alejadas del español, entroncado más bien con el Consejo de Estado de la Constitución española de 1812.

2. El Consejo francés, a cuyo frente está su vicepresidente, se caracteriza por una organización jerarquizada (presidentes de sección, consejeros de Estado, “maîtres de requêtes”, “auditeurs”), en que cada categoría proviene de la inferior en abrumadora mayoría (entre tres cuartos y cuatro quintos), con una aportación externa que conjuga independencia y “esprit de corps” con diversidad de experiencia en la acción pública.

El ingreso como “auditeur” desde 1945 hasta fechas recientes requería un “concours” y la superación de un curso de formación de casi dos años en la École Nationale d’Administration. Los graduados elegían cuerpo en función de sus calificaciones. Los quince primeros solían elegir entre los tres grandes cuerpos: Inspector de Finanzas, Tribunal de Cuentas o Consejo de Estado. La ENA fue remplazada el 1 de enero de 2022 por el Institut National du Service Public, en el marco de una reforma de la alta función pública cuyo objetivo es modernizar el reclutamiento y formación de altos funcionarios, promoviendo la diversidad y el mérito, y creando un cuerpo único de administradores del Estado. Como señala el autor (págs. 120-121), es una reforma impuesta al Consejo de Estado, cuyos miembros temen que diluya el “esprit de corps” y le haga perder atractivo para los candidatos más brillantes. Con el nuevo sistema, cada año se convocan entre cuatro y seis plazas de “auditeur”. Los candidatos, con una experiencia de entre dos y cuatro años como administrador superior, presentan su currículum y una carta de motivación, examinados por un Comité Consultivo, compuesto por dos miembros del Consejo, nombrados por su vicepresidente, y dos externos, nombrados por el primer ministro a propuesta del ministro de Función Pública y por el vicepresidente del Consejo de Estado a partir de una lista elaborada por el Ministerio de Función Pública. El Comité formula su propuesta al vicepresidente del Consejo de Estado, que tiene derecho de veto.

En el libro se examina con profundidad y detalle el procedimiento consultivo seguido en el Conseil d’État, no solo su regulación, sino su práctica, conforme a normas consuetudinarias que han ido perfilando tanto el funcionamiento interno como la relación con la Administración consultante. Normas que combinan rigidez, en garantía de la independencia, y elementos de flexibilidad, especialmente relevante respecto a los textos normativos sometidos a consulta. El ponente del Consejo de Estado no solo informa el proyecto, sino que elabora otro alternativo, que incorpora cuestiones de legalidad y de conveniencia, no conveniencia “política”, pero sí “jurídica”, incluso las previsibles dificultades en la ejecución. El dictamen del Consejo de Estado tiene carácter final, por lo que ni siquiera la autoridad consultante puede añadir nada al texto propuesto por el Consejo. Cuando sea una consulta preceptiva, la autoridad

consultante deberá optar entre su propio texto o el del Consejo de Estado, sin poder combinar ambos. De acuerdo con la Circular del primer ministro de 3 de diciembre de 2014, recibido el dictamen, el secretario general del Gobierno pone en marcha el procedimiento de aprobación del texto propuesto por el Consejo de Estado, salvo que la autoridad consultante señale lo contrario en un plazo máximo de 48 horas.

La autoridad consultante designa interlocutores (“*commissaires du gouvernement*”) que siguen la elaboración del dictamen y pueden ir aceptando los cambios sugeridos por el “*rapporteur*”. Es más, se busca conseguir esos acuerdos y un consenso sobre el texto final. De no ser posible, es habitual que la autoridad consultante presente un nuevo proyecto antes de la reunión de la sección en que se adoptará el dictamen, incorporando los aspectos de la propuesta del “*rapporteur*” con los que está de acuerdo. Ello le permite optar entre su proyecto inicial y el propuesto por el Consejo de Estado, pero también por su propio proyecto de síntesis, como explica el autor (pág. 149).

3. Respecto al Consiglio di Stato italiano, su función consultiva se ha acotado desde la entrada en vigor de la legge 15 maggio 1997 n. 127. Solo dictamina preceptivamente asuntos de competencia estatal —las consultas de regiones u otros entes son facultativas— y de estos, en proyectos normativos y en los recursos extraordinarios ante el presidente de la República (en estos últimos, una vía de recurso alternativa al contencioso-administrativo, el dictamen es vinculante).

Se ha reducido el margen de apreciación del Gobierno para designar consejeros de Estado: solo nombra discrecionalmente a una cuarta parte, con requisitos de antigüedad y cualificación en determinadas profesiones jurídicas; la mitad son seleccionados entre magistrados de la jurisdicción administrativa por el propio Consejo y la cuarta parte restante por rigurosa oposición.

Desde 2016, el Consejo se ha redefinido como órgano consultivo, asumiendo funciones que van más allá de lo jurídico-formal, gracias a la reducción de las consultas preceptivas y a cambios en la elaboración de los dictámenes sobre proyectos normativos: se han normalizado los contactos con la autoridad consultante, dedicándose una atención mayor al potencial impacto de las normas e incorporando cuestiones como la “*fattibilità*” o viabilidad de las normas y el análisis de políticas públicas. El Consejo ha buscado relanzar las consultas voluntarias, abiertas a las regiones y a poderes del Estado distintos del Ejecutivo. Como señala el autor (pág. 211): “Se ha relanzado la figura de los *quesiti* con la intención de convertir al Consejo de Estado en un advisory board al servicio de los intereses generales al que, desde una perspectiva 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*)”.

4. El Consejo belga tiene una organización compleja: sus funciones recaen en dos cuerpos funcionariales, consejeros de Estado y auditores: para garantizar la independencia de los ponentes, estos pertenecen a un cuerpo diferenciado. La

mitad de los consejeros de Estado son nombrados de entre los auditores, pero, como señala el autor, algunos de estos nunca optan a ser consejeros de Estado, prefiriendo la independencia del trabajo individual a integrarse en un órgano colegiado. Por tanto, los dictámenes pasan un doble filtro: informe previo o ponencia de un “rapporteur” y un debate, muy poco formal, en la sección correspondiente. El Consejo belga también cuenta con “asesores”, nombrados entre juristas expertos en determinadas materias, que no necesariamente participan en las cámaras que aprueban los dictámenes, pero que cuando lo hacen tienen voz y voto.

El Consejo belga tiene una amplísima competencia consultiva en la elaboración de normas, aunque en las de rango legal la consulta —que puede proceder de las cámaras legislativas— es facultativa, mientras que respecto a los reglamentos es generalmente preceptiva. El dictamen necesariamente abarca las cuestiones de legalidad formal y material y, cuando es posible, se extiende a cuestiones de calidad de la norma. El “avis” rendido por el Consejo es estrictamente jurídico, como destaca el autor, pero contiene sugerencias de redacción alternativa y observaciones de técnica normativa (pág. 278).

5. El carácter exhaustivo de la bibliografía sobre otros consejos no ha podido ser replicado respecto al Consejo de los Países Bajos por las dificultades idiomáticas, soslayadas por un conocimiento directo de la institución que permite una imagen precisa, muy útil dada la inexistencia de bibliografía en español y su escasez en idiomas accesibles.

El Consejo holandés es más que centenario, pero ha pasado por una sucesión de crisis y renovaciones de envergadura hasta su configuración actual. En 1963 se permitió recurrir ante la Corona las resoluciones del Gobierno, el primer régimen general de impugnación de los actos administrativos en los Países Bajos, lo que llevó a la creación en 1976 de la División Contenciosa en el Consejo de Estado. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos declarararía que la regulación de los recursos a la Corona no era conforme a la Convención Europea de Derechos Humanos, lo que llevó a una reforma del Consejo en 1994. En 2010 se introducen nuevas reformas, entre ellas la creación de una División Consultiva, con lo que el Consejo pasa a estar organizado en dos divisiones, Contenciosa y Consultiva. El único requisito para ser consejero de la División Consultiva es la nacionalidad holandesa, mientras que para la Contenciosa se requiere formación jurídica. Esta falta de requisitos legales es en parte compensada por el protagonismo del propio Consejo en la designación de sus miembros. En 2018, el Consejo aprobó un Memorándum sobre las cualidades requeridas para ser miembro de la División Consultiva, como capacidad de aconsejar, comprensión del sistema político, experiencia en relaciones sociales, conocimientos transversales, capacidad de profundizar fuera de la propia especialidad. Otras características son edad adecuada para una larga permanencia, sin ser una etapa intermedia en la carrera profesional. Un comité, integrado por consejeros de la división en que se integrarán los nombrados, examina las

candidaturas presentadas tras una convocatoria pública y hace su propuesta al ministro del Interior (págs. 302-304).

Es destacable la intervención en la elaboración de textos normativos, de los que se hace un análisis de calidad, basado en cuatro aspectos: análisis de políticas públicas, constitucional y legal, de su implementación e impacto en la práctica jurídica (pág. 315). Los dictámenes, no vinculantes, son seguidos habitualmente (pág. 323). Un elemento relevante es la publicidad: a partir de 1980 empezaron a publicarse los dictámenes sobre anteproyectos y proposiciones de ley, y desde 2018, los dictámenes aprobados en las sesiones del miércoles se publican el siguiente lunes, a las 10 h., junto con un resumen de prensa. Es decir, dictámenes sobre cuestiones no resueltas todavía. Su contenido, sobre todo el análisis de las políticas públicas, suele tener eco en los medios de comunicación, lo que ha aumentado la influencia del Consejo de Estado (pág. 324).

6. El Consejo de Luxemburgo tiene funciones únicamente consultivas como consecuencia de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En la Sentencia de 28 de septiembre de 1995, caso *Procola v. Luxemburgo*, el Tribunal consideró contrario al art. 6.1 del Convenio, que consagra el derecho a un “proceso equitativo”, que el recurso contra un reglamento fuera resuelto por un tribunal en el que cuatro de los cinco miembros habían participado en la elaboración del dictamen previo a su aprobación. El recurrente tenía “base legítima para temer que los miembros del Comité Judicial se hayan sentido ligados por la opinión expresada previamente”. Esto llevó a una reforma constitucional, por la cual el Consejo de Estado perdió sus facultades contenciosas. Como consecuencia de la Ley de 16 de junio de 2017 sobre la organización del Consejo de Estado, el gran duque se limita a formalizar el nombramiento de las propuestas de nombramiento de los veintinueve consejeros de Estado provenientes, a tercios, del Gobierno, el Parlamento y el propio Consejo de Estado, para un mandato de doce años. No obstante, el gran duque puede designar como miembro a su heredero, que forma parte del Consejo hasta el momento de acceder al trono. Un elemento peculiar es la indicación legal, no vinculante, de tener en cuenta la afinidad política de los candidatos a consejero, para reflejar la proporción en la composición de la “Chambre des députés”. Parece que esta característica no ha sido distorsionadora y el Consejo suele adoptar sus dictámenes por unanimidad.

Una consideración muy interesante del autor, procedente de la observación directa, es que el Consejo de Estado luxemburgués es el único servicio jurídico sólido con que cuenta el Estado. En consecuencia, los dictámenes sobre proyectos normativos son considerados parte esencial del Estado de derecho. Por otra parte, la competencia consultiva se extiende a las proposiciones de ley e incluso a las enmiendas parlamentarias. El Consejo examina las cuestiones de legalidad material y las formales (pudiendo formular una “opposition formelle” en el caso de normas legales) y sus dictámenes (“avis”) se publican el mismo día de su adop-

ción. No las consultas voluntarias, que se responden mediante “*délibérations*” y no se hacen públicas.

7. Estamos ante un trabajo riguroso y muy útil. Proporciona elementos para un debate sobre el sentido en que debe evolucionar la función consultiva formalizada, en la que se enmarca nuestro Consejo de Estado. Pueden apuntarse algunos elementos relevantes.

Primero, una tendencia a apoyar los consejos de Estado sobre una carrera profesional que les confiere autonomía y personalidad diferenciada. Los letrados del Consejo de Estado, cuerpo al que se accede mediante una muy rigurosa oposición, son miembros del Consejo de Estado, cuyo estatuto ha de regularse en Ley Orgánica conforme al art. 107 CE, de acuerdo la STC 99/1987, de 11 de junio. Sin embargo, las secciones del Consejo de Estado no son órganos colegiados —sí deliberantes—, lo que es excepcional. Por otra parte, la calidad de letrado mayor del Consejo de Estado habilita para ser nombrado consejero permanente de Estado (art. 7, 5º, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado) y dos de los consejeros permanentes han de proceder del Cuerpo de Letrados, se acuerdo con el art. 26.2 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio. Sin embargo, que solo sean dos de ocho (actualmente, dos de nueve) es otra peculiaridad.

Segundo, es necesaria una reflexión sobre el papel del Consejo en la elaboración de proyectos normativos. Es el núcleo de la función consultiva de los órganos homólogos y en la mayoría de los casos ha evolucionado hacia una coautoría del Consejo, con repetidos contactos entre Administración activa y consultiva, en vez de la mera entrega de un expediente administrativo. También en una mayoría de los casos, el dictamen abarca cuestiones de oportunidad; no política, pero sí de su factibilidad o viabilidad o de análisis de las políticas públicas que materializa. La cualificación y experiencia de los miembros del Consejo de Estado permitirían un papel más relevante en este campo, aunque quizá serían necesarios mayores medios materiales y humanos.

Gerardo García Álvarez
Universidad de Zaragoza

FRANCISCO SOSA WAGNER: *Carlo Schmid, Padre de la Ley Fundamental de Bonn. Profesor, político socialdemócrata, escritor*, Madrid, Marcial Pons, 2025, 166 págs.

Con esta obra, el profesor Sosa Wagner retoma el género de la biografía, del que ya ha dado sólidas muestras de su querencia y dominio en obras previas (*Posada Herrera: actor y testigo* o *Pío IX: el último soberano*), para acercarnos no solo al personaje de Carlo Schmid como jurista y político socialdemócrata, sino también a su época, a las difíciles circunstancias de Alemania en la posguerra, a