

## LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA COMO ALTO ÓRGANO CONSULTIVO

Ignacio Granado Hijelmo <sup>1</sup>

### **I. EL ESTADO DE DERECHO COMO ESTADO DE RAZÓN.-**

El poder, como capacidad de influir, con más o menos intensidad, en la acción de los demás, es una manifestación de la voluntad... El propio poder público se fundamenta en la conjunción entre la voluntad de poder de los gobernantes y el consentimiento voluntario de los ciudadanos a la acción cotidiana de gobierno, de suerte ese *plebiscito diario* de que nos hablan los politólogos es el que alimenta la fuerza social organizada en que el Derecho consiste. De ahí que hablemos con toda propiedad de *voluntas legis* o de *voluntas legislatoris*, pues sólo la fuerza de la voluntad se esconde tras la legalidad.

Ahora bien, la sola voluntad, y la libertad que constituye su presupuesto, no bastan para hacer admisible el poder. El poder sólo es tolerable si se ajusta a la razón, por lo mismo que ésta debe ahormar y dirigir a la voluntad para desechar aquellas alternativas ofrecidas por la libertad que repugnan a la razón. La voluntad sin razón es mero capricho, y esa manifestación de voluntad que es el poder, desprovista de razón, es mera arbitrariedad o fuerza bruta, pura tiranía inaceptable. Por eso el poder socialmente operativo (*potestas*) precisa ampararse en el saber socialmente reconocido (*auctoritas*).

El poder precisa el amparo de la autoridad. En esta simple idea se encuentra una de las bases de la cultura jurídica de Occidente: la *legalidad* pura, para resultar admisible, ha de ajustarse a los parámetros de *legitimidad* representados por la razón. De ahí la notable *vis expresiva* de la palabra Derecho, que evoca siempre algo dirigido, ahormado, fruto de un ajustamiento.

La reconducción de la legalidad a la legitimidad recibe el nombre de *legitimación*. La historia del pensamiento jurídico ha identificado los criterios de legitimación en un *higher law.*, en un Derecho más alto que el positivo de los humanos, dando así lugar a la creencia en el Derecho Natural o bien en los condicionantes suprajurídicos emanados de la Tradición. Sin entrar ahora en esta apasionante cuestión, bástenos afirmar la primacía de la *razón* como única fuente de legitimación del poder, sin cuyo amparo y cobertura, éste degenera en tiranía, se corrompe en imposición violenta, y deviene, en suma, intolerable.

Este planteamiento ha sido recogido por nuestra Constitución de 1978 que, en su artículo 9.3, garantiza *la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos...* este precepto no es una mera cláusula de cierre estético del sistema, sino una *disposición directa y prohibitiva de la arbitrariedad*.

---

<sup>1</sup> Letrado-Secretario General del Consejo Consultivo de La Rioja. Publicado en CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *Repertorio General de Normativa, Memoria, Dictámenes y Doctrina Legal, 1996*, Logroño, Consejo Consultivo de La Rioja, 1998, ISBN 94-923798-0-4, págs.107 a 138.

Consciente, pues, de que sólo la razón es capaz de legitimar el ejercicio del poder, la Constitución, en su artículo 9.3, no se contenta con establecer un *Estado de Derecho*, al proclamar el *principio de legalidad*, sino que lo reconduce, en profundidad, a un *Estado de Razón*, al proclamar, con la interdicción de la arbitrariedad de todos los poderes públicos, el esencial *principio de legitimidad* que sólo la razón puede proporcionar. Por eso, frente a la maquiavélica *razón de Estado* que presenta la quintaesencia de una voluntad de poder desamparada de una justificación distinta de sí misma, se yergue la democrática idea de un *Estado de Razón*.

Conviene advertir que, en una democracia representativa, los verdaderos poderes públicos -esto es, los trascendidos de *potestas*, como son el legislativo y el ejecutivo - no tanto el judicial que, en rigor, es un poder de mera *auctoritas* y, por ello, de alguna manera, nulo, como intuyó Montesquieu son legítimos en su origen en cuanto emanan, más o menos directamente, de la voluntad soberana del pueblo.

Pero esa *legitimidad de origen* no basta para el ejercicio cotidiano del poder público. La *potestas* precisa ser amparada constantemente por la razón emanada de la *auctoritas*. Sin ella, el poder deviene absurdo, insensato o antisistémico, queda, en suma, *desautorizado* como algo puramente violento o arbitrario.

Compete, pues, a la *auctoritas*, nada menos, que la asistencia al poder para dotarle e la imprescindible *legitimidad de ejercicio*. *Potestas* y *auctoritas* están vocadas a mantener un fecundo diálogo de mutuos requerimientos yapoyos, y sólo de su mesurada trabazón resulta esa íntima armonía que es el gobierno justo de los pueblos.

Ahora bien, el sutil mecanismo de la legitimación del ejercicio diario del poder se ha construido históricamente a través del esquema básico de todo diálogo humano: la pregunta y la respuesta, pues, como, en un alarde de concisión, ha esquematizado Álvaro D.Ors, sólo pregunta quien puede y responde quien sabe.

Pertenece, en efecto, a la esencia de la potestad el poder de interrogar a quienes saben sobre el sentido de la acción de gobierno, es decir, en torno a lo que puede o debe hacerse o ha de ser omitido, o acerca de lo que hay que ordenar, prohibir o tolerar. Y es propio de quienes -por saber- ostentan la autoridad, contestar a esas preguntas con autorizadas respuestas, basadas en la razón y, en el caso de los juristas, en el saber jurídico, en la razón jurisprudencial, en suma, en el Derecho.

De ahí que la razón sea componente esencial del Derecho; que el Derecho constituya un ordenamiento razonable por excelencia; y que el Estado democrático, en el que se reconocen y amparan los derechos fundamentales de la persona, no sea un mero Estado *con* Derecho, sino un Estado *de* Derecho, que es tanto como decir, en el fondo, un Estado razonable, un *Estado de Razón*.

## **II. LA CONSTITUCIÓN Y LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA CONSTITUCIONAL.**

El artículo. 9.3 de nuestra Constitución instaura, pues, un Estado de Derecho y, al prohibir la arbitrariedad de todos los poderes públicos, lo reconduce a un Estado de

Razón. Y, siendo el Derecho el componente razonable por excelencia de la convivencia ordenada en sociedad -Derecho en abstracto, sin perjuicio de la posible irracionalidad de alguna de sus normas concretas- es obvio que la mayor concentración de racionalidad jurídica se encuentra en la Constitución, norma suprema que resume los principales valores de la convivencia querida por un pueblo. De ahí que, a la luz de dicho precepto de nuestra Constitución, ésta se nos aparezca simplemente como razón elevada al supremo rango normativo en cuanto que regla suprema y obligatoria que culmina el ordenamiento jurídico.

Este es un rasgo común a todas las Constituciones, mas la peculiaridad de la española vigente es haber juridificado esa característica. En efecto, como es bien sabido, una de las principales virtudes de la Constitución de 1978, en contraste con nuestro constitucionalismo histórico, ha sido presentarse, no como un mero *corpus* programático de intenciones políticas, quizá sumamente racional, pero ayuno de órganos específicamente destinados a su conservación, sino como un texto normativo de eficacia vinculante (cfr. art. 9.1 CE), aunque ésta no sea idéntica en todos sus preceptos. Y, sobre todo, su gran mérito consiste en haberse dotado de una organización institucionalmente destinada a su interpretación y defensa jurídica.

Aunque, para realizar éste último designio, nuestro constituyente podía haber optado por un modelo de control difuso de la constitucionalidad, como el existente en algunos textos de Derecho Constitucional Comparado, se inclinó, como es bien sabido, por la creación de una jurisdicción constitucional de modelo kelseniano, es decir, concentrada en un órgano, cual es el Tribunal Constitucional, calificado como intérprete supremo de la Constitución (art. 1 L.O.T.C.), al que se le atribuye la cognición y fallo de los procesos constitucionales (art. 161 CE.).

A esto se une la no menos trascendente opción constitucional por una forma autónoma de Estado que, relegando el anterior modelo centralista de cuño francés, ha instaurado diversas Comunidades Autónomas, dotadas de potestades políticas, legislativas y administrativas, en un marco competencial de autogobierno garantizado por los respectivos Estatutos de Autonomía, con la complicación añadida de que el proceso autonómico se está realizando de forma simultánea a los procesos de devolución de poderes a las entidades locales, de convergencia en la Unión Europea y de surgimiento de un nuevo orden internacional.

Es obvio, pues, que la decisión de convertir al texto constitucional en un instrumento de juridicidad garantizada mediante un Tribunal Constitucional, unida a la excepcional complejidad técnico-jurídica que comporta la construcción simultánea de la forma autónoma de Estado, la revitalización de la autonomía local y de la construcción europea e internacional, ha puesto en *tensión de constitucionalidad* a todo el ordenamiento jurídico y está determinando una depuración y evolución del mismo quizá sin precedentes en nuestra Historia del Derecho.

Desde luego, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional está jugando un papel decisivo en la definición del modelo de Estado querido por la Constitución, pero la desusada complejidad técnica de este esfuerzo, debida no sólo a la, probablemente inevitable, indeterminación del Título VIII provocada por el clima de consenso en que

se fraguó, sino también a la implicación de los múltiples procesos de construcción jurídica en curso a que acabamos de aludir, ha convertido a la defensa de la Constitución, sobre todo en cuanto respecta a la distribución territorial del poder, en la cuestión estelar del actual momento constitucional.

Ahora bien, es cierto que el Tribunal Constitucional es el intérprete *supremo* de la Constitución y que concentra la decisión de los procesos constitucionales, pero no es, ni debe ser, el *único* organismo llamado a la ingente labor de defensa de la Constitución. Si así fuera, la Constitución resultaría, por un lado, aislada del resto de instituciones sociales con grave daño para su prestigio y observancia, al ser confiada su custodia a un sólo defensor y, por otro, éste defensor único quedaría, sin duda, colapsado por una creciente multitud de conflictos constitucionales de todo tipo cuya evidente complejidad determinaría un retraso en los fallos que, a la postre, sería incompatible con la seguridad jurídica que requiere una certeza, y, además, razonablemente rápida, sobre los criterios constitucionales aplicables, sobre todo en una materia tan delicada como el deslinde competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que compromete, por su propia naturaleza, la legislación aplicable a los ciudadanos.

Requiere, pues, el Tribunal Constitucional del concurso de todos los aplicadores del Derecho que, con sus críticas, análisis, argumentaciones y razonamientos jurídicos contribuyen a decantar las posturas interpretativas, a facilitar la intelección y potencialidades del texto constitucional y, en suma, a instrumentar la imprescindible defensa de la Constitución.

De esta forma se actúa en la práctica constitucional norteamericana, donde la aplicación de la técnica del *certiorari*, que, como es sabido, permite al Tribunal Supremo elegir para pronunciarse aquellos asuntos que le parece tienen mayor relevancia constitucional, suele ir precedida de un amplio periodo de debate público, permitido y alentado por el Tribunal, tanto en Universidades, como en medios académicos, forenses y jurídicos de todo tipo, para que se vayan decantando las opiniones y posturas sobre un asunto constitucionalmente dudoso o controvertido, de suerte que la decisión final del Tribunal Supremo pueda poner fin a la polémica con un fallo ejemplar (*leading case*).

Ahora bien, de entre todos los operadores jurídicos, destacan cuantos están investidos por el ordenamiento jurídico de un estatuto que asegura su independencia de criterio, la objetividad de sus juicios y la imparcialidad de sus opiniones jurídicas, ya que tales garantías les alejan, por su propia naturaleza, de la pasión, subjetividad y, en suma, de la parcialidad propias de quienes defienden puntos de vista e interpretaciones interesadas, y de ahí la trascendencia que Academias, Universidades y, sobre todo, el Poder Judicial, tienen en esta materia.

Pero el Poder Judicial, y en especial la jurisdicción contenciosoadministrativa, al igual que ocurre con el Tribunal Constitucional, intervienen, en su caso, *a posteriori*, es decir, en una labor de revisión judicial, a la luz de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, de lo previamente actuado por los poderes públicos. Los inconvenientes de esta posición institucional de la revisión judicial se paliaba en la primitiva redacción de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal

Constitucional, mediante el llamado *recurso previo de inconstitucionalidad* que su artículo 79, inspirado en el modelo del Consejo Constitucional francés, permitía interponer contra los textos definitivos de los Proyectos de Estatutos de Autonomía y Leyes Orgánicas. Pero, suprimido este recurso previo por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, al entenderse, en línea con la práctica totalidad de los ordenamientos constitucionales de Occidente -y más en las circunstancias políticas y parlamentarias de aquél momento- que constituía un medio a favor de la oposición para obstruir la labor parlamentaria del Gobierno sobre el bloque de la constitucionalidad, se privó a los poderes públicos correspondientes de un referente o contraste anticipado de la constitucionalidad de las medidas legislativas proyectadas. Sin entrar ahora a enjuiciar la oportunidad y consecuencias de la supresión del recurso previo de inconstitucionalidad, parece obvio que la defensa de la Constitución no puede relegarse exclusivamente al supremo instante en el que un fallo del Tribunal Constitucional decida mantener o expulsar una norma del ordenamiento jurídico en función de su ajuste o no a la Constitución, puesto que, sin perjuicio, naturalmente, de tan crucial y última intervención revisora, los poderes públicos, y los ciudadanos destinatarios de sus actuaciones, tienen derecho a obtener una razonable seguridad y certeza *a priori* sobre la regularidad constitucional de las mismas.

Esta constatación implica la necesidad institucional de una competente asistencia jurídica a los poderes públicos. Ahora bien, dicha asistencia adquiere una especial relevancia cuando versa sobre las principales y más trascendentales decisiones normativas, como es el caso, no sólo los Proyectos que afectan al bloque de la constitucionalidad y de los que constituían objeto del suprimido recurso previo de inconstitucionalidad, sino también de los que innovan el ordenamiento jurídico, sea a título de leyes formales o de reglamentos, lo que convierte, tanto a Gobiernos, como a los Parlamentos, en los principales acreedores de estos servicios jurídicos. Y es aquí donde cobra relevancia el papel de los Altos Organismos Consultivos, como es el caso del Consejo de Estado en el ámbito estatal, o de sus homólogos de las diversas Comunidades Autónomas, ya que sólo tales cuerpos consultivos son independientes de la estructura orgánica y funcional de los poderes a los que aconsejan y, por su exigente cualificación profesional y la objetividad de sus criterios, aparecen adornados de una *auctoritas* capaz de orientar con el preciso rigor la actuación, especialmente la normativa, de los poderes públicos, a la luz del bloque de la constitucionalidad y del resto del ordenamiento jurídico.

### **III. LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LOS ALTOS ORGANISMOS CONSULTIVOS.**

De lo que acabamos de señalar resulta con claridad que la posición institucional de los Altos Organismos Consultivos puede cifrarse, por de pronto, en la expresión *control preventivo de constitucionalidad*. Mas, como quiera que la *constitucionalidad* (o ajuste a la Constitución, sin el cual una norma o decisión es inconstitucional) no es sino una de las especies del género de la *juridicidad* (o ajuste a Derecho, sin el cual una norma o decisión es antijurídica) -en el que convive con otras especies como son la *estatutoriedad* (o ajuste a lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía, sin el cual una norma o decisión autonómica es antiestatutaria), la *legalidad* (o ajuste al resto del ordenamiento jurídico, sin el cual una norma o decisión es ilegal) y la *racionalidad*

(ajuste último a las exigencias de la razón, sin la que una norma o decisión es arbitraria)-, estimo que conviene más emplear éste último calificativo genérico y cifrar, en suma, la posición institucional de los Altos Organismos Consultivos en el *control preventivo de juridicidad*.

#### **A) EL CONTROL PREVENTIVO DE JURIDICIDAD: LOS ALTOS ORGANISMOS CONSULTIVOS COMO *PODER PREVENTIVO O CAUTELAR*.**

En esta expresión genérica englobamos, pues, todas las funciones que estas instituciones tienen encomendadas en orden a precaver, evitar en lo posible o, al menos, canalizar el debate judicial y, al mismo tiempo, dotar de seguridad jurídica y garantía de constitucionalidad, estatutoriedad, legalidad y racionalidad, tanto a los poderes públicos investidos de potestades normativas o ejecutivas, como a los ciudadanos destinatarios de las normas o actuaciones que de las mismas se deriven.

Se trata de un control preventivo que puede calificarse luego, por razón de su objeto, por lo que podrá hablarse de un control preventivo *de constitucionalidad, de estatutoriedad, de legalidad* o, en último término, *de racionalidad*. Conviene aclarar, no obstante, por lo que se refiere específicamente al *control preventivo de constitucionalidad*, que esta expresión no alude a ninguna propuesta de reinstaurar el suprimido *recurso previo de inconstitucionalidad* para reubicarlo en el Tribunal Constitucional o en los Altos Organismos Consultivos -esto último, además, no podría hacerse sin una reforma de la Constitución-, pues, probablemente, existían razones de peso para su eliminación, sino que tan sólo pretendemos aludir a la imprescindible necesidad que, en nuestro criterio, existe, por un lado, de *no relegar la defensa constitucional al momento trascendente del posterior fallo del Tribunal Constitucional*, y, por otro, de *anticipar la tensión de constitucionalidad a la fase previa de elaboración de las normas jurídicas y de aplicación precontenciosa del Derecho*, precisamente para precaver, evitar en lo posible o, al menos, canalizar el debate procesal constitucional.

Pero la idea de cifrar en el más amplio *control preventivo de juridicidad* la posición institucional de los Altos Organismos Consultivos permite que los mismos no sólo cumplan esas funciones de anticipación tensional y aplicación precontenciosa del Derecho en materia de constitucionalidad, sino también en materia de estatutoriedad, de legalidad ordinaria y de la mera racionalidad, y que, al mismo tiempo, puedan dotar de seguridad jurídica y garantía de objetividad en todos esos niveles, tanto a los poderes públicos investidos de potestades normativas o ejecutivas, como a los ciudadanos destinatarios de las normas o actuaciones que de las mismas se deriven.

Esta es la función de *auctoritas* que, a mi entender, caracteriza, explica y justifica la necesidad y la actual posición institucional de los Altos Organismos Consultivos en el Estado de las Autonomías como instancias jurídicas de refuerzo y apoyo a todos los poderes públicos y a los ciudadanos.

En este sentido, los Altos Organismos Consultivos se comportan en el Estado, en el sentido de esquema institucional de los poderes públicos, como un *poder preventivo o cautelar*, en cuanto que, si bien no les compete *proveer*, esto es, conocer y resolver

directamente los asuntos, como es propio de los órganos *activos*, que son quienes los someten a consulta, sí les compete conocerlos para *prever, advertir, prevenir y precaver* -esto último no en su sentido activo, sino en el meramente consultivo de aconsejar medidas para precaver- las posibles consecuencias jurídicas, y, en su caso, judiciales, de los mismos<sup>2</sup>.

## **B) LA LEGITIMACIÓN DE EJERCICIO DEL PODER: LOS ALTOS ORGANISMOS CONSULTIVOS COMO *PODER LEGITIMANTE*.**

Cobra así sentido nuestro preliminar *excursus* sobre la legitimación del poder, la función de contrapeso del mismo que incumbe a la autoridad y la relación de esa función con la interdicción constitucional de la arbitrariedad. Los Altos Organismos Consultivos son depositarios de esa función de autoridad. Conviene insistir en esto porque uno de los legados históricos que ha constituido la cultura jurídica de Occidente es, precisamente, la idea, con la que comenzábamos nuestra intervención, de que el poder socialmente consentido y establecido (*potestas*) resulta despótico e intolerable a no ser que resulte moderado y ajustado a criterios de racionalidad formulados por un saber socialmente reconocido (*auctoritas*). En otro lugar <sup>2</sup>, he examinado con detenimiento la génesis y compleja evolución histórica de esta fundamental idea, que tiene su origen en Derecho Romano pero que, modulada a través de la polémica *de libero arbitrio*, se consolida en el Derecho intermedio y llega a la Filosofía Jurídica moderna y contemporánea, de donde la toma el artículo 9.3 de nuestra Constitución, al proclamar la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Así pues, los poderes públicos, todos ellos, es decir, tanto el Ejecutivo, como también el Legislativo y el mismo Poder Judicial, si no quieren degenerar en las formas corruptas de la tiranía, precisan la legitimación íntima de la razón, ya que ninguna legalidad, en cuanto mera imposición de la voluntad, resulta soportable sin el fundamento de la legitimidad que sólo la razón puede proporcionar.

De ahí la crucial función constitucional de los órganos de *auctoritas*, como son los Altos Organismos Consultivos, ya que les corresponde, nada menos, que la legitimación de los poderes públicos en cuanto que, mediante sus dictámenes, ejercen una auténtica *auctoritatis interpositio*, una racionalización de la voluntad del poder y un ajustamiento de la misma a los límites del Derecho y la Razón y, por consiguiente, aportan a la legalidad la imprescindible legitimidad de la razón o refuerzan y avalan con el prestigio de su alta cualificación, independencia y objetividad, la racionalidad que ya tuviese la medida correspondiente.

Por eso, cabe afirmar que los Altos Organismos Consultivos integran lo que pudiéramos denominar expresivamente el *poder legitimante* del Estado, aun a riesgo que incurrir en cierta impropiedad, ya que, por esencia, no constituyen *poderes* en el sentido de *potestates*, sino, como venimos repitiendo, de *auctoritates*.

---

<sup>2</sup> No empleo la conocida expresión *Administración activa* puesto que también los Parlamentos pueden dirigir consultas a los Altos Órganos Consultivos y, además, éstos, como luego veremos, tienen también funciones respecto a los Tribunales.

### **C) LAS FUNCIONES DE REFUERZO A LOS PODERES PÚBLICOS Y DE GARANTÍA A LOS CIUDADANOS: LOS ALTOS ORGANISMOS CONSULTIVOS COMO PODER GARANTIZADOR.**

Desde esta perspectiva, los Altos Organismos Consultivos representan, como antes señalábamos, una instancia imprescindible de *legitimación de ejercicio* para el poder. En efecto, conviene insistir en que los poderes públicos en una democracia resultan investidos de la necesaria *legitimación de origen*, que los enlaza con la voluntad soberana del pueblo, manifestada en elecciones<sup>3</sup> libres y plurales de las que emanan, directamente, los parlamentos representativos e, indirectamente, a través del mecanismo de la confianza parlamentaria, los respectivos Gobiernos.

Pero, tanto las decisiones del Ejecutivo como las del Legislativo, legítimos en su origen, deben reforzarse, en su ejercicio diario, en cada acto administrativo o normativo, con la fuerza de la razón (*imperio rationis*), especialmente de la racionalidad dimanante del propio imperio de la Constitución y del resto del Ordenamiento Jurídico, pues, de lo contrario, no podrán esgrimir en su apoyo otro fundamento que la razón de la fuerza (*ratoimperio*). En cuanto al Poder Judicial, destinado institucionalmente a ser mera expresión de la Ley, precisa también de la racionalidad mediante la imprescindible motivación y fundamentación -remarquemos que, obviamente, no son conceptos similares- de todas sus decisiones en sólidos fundamentos de Derecho, también de Derecho Constitucional, sin los cuales sus opiniones (*sententiae*) no resultarían decisiones autorizadas, sino meras imposiciones arbitrarias, y, en este ámbito, cuentan con el apoyo y refuerzo de los Altos Organismos Consultivos que hayan intervenido en la fase precontenciosa. Desde todas estas perspectivas, la función de los Altos Organismos Consultivos se traduce en una enérgica garantía jurídica para los ciudadanos ya que se asegura a los mismos la racionalidad y ajuste a Derecho de las actuaciones de los poderes públicos que les afecten. Esta es la razón por la que la jurisprudencia ha venido reiterando la esencialidad de los trámites de consulta y por la que la doctrina moderna incluso postula la ampliación de las funciones de estos Altos Organismos Consultivos para que asuman funciones directamente relacionadas con la ciudadanía, por ejemplo, en materia de resolución de recursos en vía administrativa o de composición extrajudicial de intereses. Por tanto, podemos afirmar que los Altos Organismos Consultivos realizan una función tan destacada de refuerzo de los distintos poderes públicos, de garantía de los ciudadanos y de defensa, no sólo del principio de legalidad, sino también del bloque de la constitucionalidad, y, en último extremo, de la racionalidad, que se imbrican de una forma decisiva en la estructura del Estado de Derecho y de Razón querido por la Constitución. Si esto es así con carácter general, mucho más aún se aprecia en el caso de los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas, pues ostentan una posición institucional de profunda implicación en el Estado de Derecho en el ámbito de sus respectivas Comunidades, donde sus funciones suponen un apoyo y refuerzo a todos los poderes públicos actuantes en las mismas, y, desde su ámbito, se proyectan también hacia el apoyo y

---

<sup>3</sup> GRANADO HIJELMO, Ignacio, "La interdicción constitucional de la arbitrariedad de los poderes públicos", en VV.AA. (Hinojosa Martínez, Eduardo, y González-Deleito Domínguez, Nicolás, coordinadores), *Discrecionalidad administrativa y control judicial, I Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Ed. Civitas-Junta de Andalucía, 1996, págs. 123-189.

refuerzo de otros poderes constitucionales del Estado y, por supuesto, conforman una trascendente garantía para los ciudadanos y, en definitiva, una enérgica defensa de la propia Constitución. Merece que nos detengamos brevemente en esta inserción institucional en lo que será la última parte de nuestro análisis.

#### **IV. FUNCIONES DE REFUERZO AL PODER LEGISLATIVO.**

Los Altos Organismos Consultivos refuerzan las funciones normativas y fiscalizadoras de los Parlamentos.

##### **1. Apoyo a la función legislativa.**

Estos Altos Organismos Consultivos *suplen con su elevada cualificación técnica la posible impericia jurídica de los parlamentarios* evitando con sus dictámenes fundados en Derecho inútiles discusiones sobre aspectos meramente técnico-jurídicos, contribuyendo así a que los debates de las Cámaras se centren en los aspectos sustantivos de las grandes decisiones políticas y sociales inherentes a la labor legislativa.

Por otra parte, la intervención de los Altos Organismos Consultivos en los Proyectos y Propositiones de Ley supone un especial *cuidado por los aspectos de técnica legislativa y calidad de las leyes*, frecuentemente descuidados por el legislador y, en suma, suponen lo que podemos denominar un cierto *control de calidad* de los productos legislativos que, al no ser vinculante, respeta siempre la última decisión de los Parlamentos sobre el estilo y técnica legislativa. De otra parte, los Altos Organismos Consultivos asumen el *control de estatutoriedad* de los Proyectos legislativos correspondientes, lo que supone, desde luego, un control preventivo de su constitucionalidad, ya que los Estatutos de Autonomía son normas incluidas en el denominado *bloque de la constitucionalidad* que no pueden ser interpretados con independencia del mismo. Esta última función es relevante ya que, si bien el Tribunal Constitucional tiene jurisdicción privativa para enjuiciar el ajuste o no a la Constitución de los Estatutos de Autonomía y de todas las leyes autonómicas, el control de estatutoriedad de éstas últimas sólo le corresponde de una manera indirecta o refleja en cuanto que incluidas en el bloque de la constitucionalidad. Por ello, los Altos Organismos Consultivos completan esta función del Tribunal Constitucional mediante un *control preventivo*, que es *directo de estatutoriedad e indirecto de constitucionalidad*.

De esta suerte, lo que en el Tribunal Constitucional es una función indirecta (el control de estatutoriedad de las leyes autonómicas), ya que se realiza en el marco del bloque de la constitucionalidad, es una función directa en los Altos Organismos Consultivos, y lo que en aquél Tribunal es una función directa (el control de constitucionalidad de dichas leyes autonómicas), ya que se realiza directamente sobre la Constitución, es una función indirecta en los Altos Organismos Consultivos, ya que se realiza en el marco del bloque de la constitucionalidad. Y todo ello, siempre con un absoluto respeto por, y sin perjuicio de, la jurisdicción exclusiva del Tribunal Constitucional, pues el control ejercitado por los Altos Organismos Consultivos es tan sólo preventivo y queda siempre sujeto a las eventuales interpretaciones correctivas que

el Tribunal Constitucional pueda adoptar en el ejercicio de sus funciones de control de constitucionalidad *a posteriori*. Estas funciones, como ha sugerido Tomás Font, insertan a los Altos Organismos Consultivos en el procedimiento legislativo como una especie de *Tribunales Preventivos de Garantías Estatutarias*. De ahí la conveniencia de que estos Organismos tengan relevancia estatutaria.

## **2. Apoyo a la función fiscalizadora y de control del Ejecutivo.**

Los dictámenes emitidos por los Altos Organismos Consultivos en materia de Proyectos de Ley aportan al Parlamento elementos adicionales para un control indirecto del Gobierno a través de las censuras que de los mismos puedan deducirse respecto al contenido de la iniciativa legislativa de que se trate y que no hayan sido solventadas razonablemente por el Ejecutivo antes de remitir el Proyecto definitivo a la Cámara.

Esta última precisión es importante para evitar inútiles debates parlamentarios sobre la base de lo dictaminado por los Altos Organismos Consultivos. En efecto, los dictámenes de estos Organismos versan sobre los anteproyectos o proyectos inicialmente aprobados por el Gobierno antes de su remisión al Parlamento, y no sobre los que el Ejecutivo definitivamente apruebe y remita al Parlamento tras introducir en ellos las correcciones o modificaciones que tenga por conveniente a la vista, en su caso, de lo dictaminado por el Alto Organismo Consultivo. De ahí que los eventuales debates que susciten estos dictámenes deberían ceñirse, en rigor, a aquellos aspectos que, señalados o censurados por el Alto Organismo Consultivo, no hubieran sido tenidos en cuenta por el Ejecutivo en el Proyecto definitivamente aprobado y remitido a la Cámara.

Desde esta perspectiva, pues, los dictámenes incentivan, pero también canalizan y moderan, la discusión parlamentaria e ilustran los debates sobre los aspectos técnicos de los Proyectos y las razones del Ejecutivo para mantenerlos.

## **V. FUNCIONES DE REFUERZO AL PODER JUDICIAL.**

El principio constitucional de unidad jurisdiccional (arts. 117.5 y 152.1 CE) convierte al Poder Judicial en único para todo el ámbito estatal. Además, los Tribunales son los encargados de controlar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1 CE). De ahí que los Altos Organismos Consultivos, cuyos dictámenes versen sobre aspectos de legalidad del ejercicio en el ámbito autonómico de la potestad reglamentaria o de la actuación administrativa, se conviertan en unos colaboradores cualificados, y de primer orden, con las funciones de control que competen a los Tribunales sobre esos aspectos.

### **1. Funciones de prognosis judicial, ilustración y prevención de litigios.**

Los Altos Organismos Consultivos realizan una labor de prognosis judicial ya que los dictámenes consultivos no son sino prefiguraciones de lo que un órgano judicial sentenciaría si el asunto consultado deviniera contencioso.

Esta íntima unidad entre lo consultivo y lo contencioso, sobre la que tanto insistía Santi Romano, a la sazón Presidente del Consejo de Estado italiano, supone una

realidad orgánica en los países de régimen administrativo con jurisdicción retenida o delegada en los Consejos de Estado, como Francia, Italia, Bélgica o Luxemburgo, donde los supremos órganos consultivos son también los supremos órganos contenciosos.

En los sistemas, como el nuestro, donde las funciones consultivas se han escindido de las contenciosas, los dictámenes consultivos no cuentan con el refuerzo orgánico que hace suponer que el órgano que emite su parecer en vía consultiva, al ser precisamente el mismo que ha de fallar los asuntos en vía contenciosa, mantendrá en el momento contencioso una coherencia con sus propios criterios consultivos.

Sin embargo, esto supone una aporía de imposible solución ya que, si se opta por el modelo de jurisdicción contencioso-administrativa plenamente judicializada, no puede mantenerse la unidad entre lo consultivo y lo contencioso, y, por el contrario, si se mantiene dicha unidad, no es posible optar por un modelo organizativo de jurisdicción contencioso-administrativa plenamente judicializada.

Por último, es muy dudoso cuál vaya a ser el futuro del modelo denominado continental de vinculación entre lo consultivo y lo contencioso, ya que una reciente Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos acaba de considerarlo contrario al derecho fundamental a disponer de un juez imparcial. Se trata de la Sentencia *Procola* de 28 de septiembre de 1995<sup>4</sup>. En ese caso, la Asociación luxemburguesa de productores lácteos *Procola* impugnaba un *arrêt* del Consejo de Estado luxemburgués, órgano de jurisdicción contencioso-administrativa retenida e investido también de funciones consultivas, alegando, entre otras cosas, que no se trataba de un órgano objetivamente imparcial en cuanto que había intervenido en el asunto previamente emitiendo un *avis* consultivo.

El TEDH estima que ha existido una violación del art. 6.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que asegura el derecho de toda persona a que su causa sea conocida por un Tribunal independiente e imparcial, ya que: «...*La Cour constate qu. il y a eu confusion, dans le chef de quatre conseillers d'Etat, de fonctions consultatives et de fonctions juridictionnelles. Dans le cadre d'une institution telle que le Conseil d'Etat luxembourgeois, le seul fait que certaines personnes exercent successivement, à propos des mêmes décisions, les deux types de fonctions est de nature à mettre en cause l'impartialité structurelle de la dite institution. En l'espèce, Procola a pu légitimement craindre que les membres du comité du contentieux ne se sentissent liés par l'avis donné précédemment. Ce simple doute, aussi peu justifié soit-il, suffit à altérer l'impartialité du tribunal en question, ce qui dispense la Cour d. examiner les autres aspects du grief. Partant, il y a eu violation de l'article 6.1...*».

Por tanto, nuestro sistema jurídico de lo contencioso-administrativo plenamente judicializado con separación entre lo consultivo y lo contencioso, tantas veces criticado, resulta ser plenamente acorde a las exigencias de los derechos humanos tal y como las interpreta el Tribunal Europeo de Estrasburgo.

---

<sup>4</sup> TEDH, Rec. núm. 14570/84, que puede localizarse en la base de datos del TEDH a la que puede accederse desde la página web del Consejo Consultivo de La Rioja >Enlaces>Instituciones>Judiciales.

Nuestro sistema jurídico consiste, en efecto, en un eventual control de legalidad, ejercitado *a priori*, a título de función consultiva preventiva, por los Altos Organismos Consultivos, seguido, en su caso, de uno judicial *a posteriori*, es decir, revisor de lo previamente actuado por la Administración.

Pero lo que ahora nos interesa es que, cualquiera que sea el modelo de régimen administrativo adoptado, los dictámenes consultivos cumplen una función de pronóstico judicial que se traduce en un importante apoyo y refuerzo para las funciones jurisdiccionales no sólo porque los dictámenes suponen una aproximación técnica de suma importancia para centrar, en su caso, los problemas litigiosos y el *thema decidendi*, sino también por la trascendencia que tienen en orden a prevenir y evitar litigios innecesarios<sup>5</sup>.

## **2. La función de garantía previa o complementaria.**

Otro de los apoyos prestados por los Altos Organismos Consultivos al Poder Judicial consiste en que los mismos actúan en vía administrativa una importante *función garantista* para con los ciudadanos implicados en procesos judiciales que la jurisprudencia tradicionalmente ha venido exigiendo con rigor, consciente de su trascendencia para la prevención, eliminación y, en su caso, facilitación de los procesos.

Esta línea, extraordinariamente potenciada por la jurisprudencia preconstitucional subsiguiente a las grandes leyes administrativas de los años 50 y 60, sufrió alguna inflexión tras la entrada en vigor de la Constitución y el advenimiento de las Comunidades Autónomas, ya que algunas sentencias comenzaron a relativizar la importancia de los dictámenes de los Altos Organismos Consultivos y, en concreto, del Consejo de Estado, suscitando dudas, por un lado, sobre la preceptividad de su intervención en los procedimientos autonómicos, especialmente en materia de potestad reglamentaria, y, por otro, sobre la posibilidad de subsanar el defecto procedimental consistente en la omisión de los mismos mediante una sustitución por el propio Tribunal de las funciones garantistas encomendadas a los Altos Organismos Consultivos.

Tras la STC 204/92, esta jurisprudencia pusilánime debe considerarse superada, si bien será preciso reconstruirla y para ello no sólo es precisa la colaboración del Poder Judicial, sino también la de los Altos Organismos Consultivos a través de una creciente calidad y rigor en sus dictámenes. En efecto, la crucial Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1996 (Aranzadi, 4923) requiere definitivamente dictamen de un Alto Organismo Consultivo, no sólo para los reglamentos ejecutivos de las leyes estatales elaborados por la Comunidades Autónomas, sino *también para los reglamentos ejecutivos dictados por dichas Comunidades en ejecución de una Ley de la propia Comunidad Autónoma*, y lo hace tras un exhaustivo análisis de la evolución jurisprudencial y en términos tales que no dejan lugar a dudas<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> He expuesto una visión global de las relaciones entre lo consultivo y lo contencioso en nuestro sistema administrativo autonómico, en GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La asistencia jurídica a las Comunidades Autónomas*, Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 1996.

<sup>6</sup> Como, por otro lado, ya había hecho la propia STC 204/92 referente, no lo olvidemos, precisamente a la preceptividad de dictamen en caso de Reglamentos autonómicos y en la que se rechaza todo intento de

### **3. Funciones de apoyo al control de la discrecionalidad administrativa.**

Como es bien sabido, una de las competencias tradicionales de los Altos Organismos Consultivos era el control preventivo de los actos políticos y discrecionales del Gobierno que estaban exceptuados de revisión judicial contencioso-administrativa. El sentido de la intervención de autoridad en estos casos era revestir a tales actos de la precisa racionalidad sin la que, simplemente, serían arbitrarios, con el correspondiente deterioro en la legitimación de ejercicio del poder Ejecutivo.

La jurisdicción contencioso-administrativa ha ido avanzando paulatinamente hacia un cada vez más riguroso control de la discrecionalidad - incluso se ha hablado de un *imperialismo jurisdiccional*- por el que ha ido sometiendo a un cerco cada vez más estrecho al núcleo de actuaciones judicialmente irrevisables, hasta prácticamente reducirlo a la nada. La polémica sobre la *discrecionalidad técnica*, el *poder de sustitución* de la jurisdicción contencioso-administrativa, la reducción progresiva de la excepción de *acto político* y la revisabilidad incluso de los actos de clasificación o desclasificación de secretos oficiales, constituyen los últimos capítulos de este progresivo control integral de la actuación del Poder Ejecutivo por el Judicial.

Pues bien, en esta tendencia, los órganos judiciales pueden contar con un inestimable apoyo y refuerzo por parte de los Altos Organismos Consultivos en orden a delimitar los principales conceptos jurídicos indeterminados, definir los límites de los poderes implicados, presentar los intereses públicos y privados afectados, y hacerlo con la objetividad e independencia que les caracteriza, que resulta tanto más necesaria en una cuestión tan sutil y controvertida, donde es, por tanto, imprescindible el criterio de *auctoritas*.

## **VI. FUNCIONES DE REFUERZO DEL PODER EJECUTIVO (GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN).**

Siendo trascendentes, y mucho, las funciones de apoyo a los Poderes Legislativo y Judicial que hemos examinado, es claro, que las principales misiones tradicionales de los Altos Organismos Consultivos se han centrado en el refuerzo del Poder Ejecutivo. Aquí englobamos las funciones de apoyo al Gobierno y a la Administración Pública ya que el refuerzo que los Altos Organismos Consultivos prestan al Gobierno se proyecta sobre sus funciones normativas y ejecutivas, así como sobre las propiamente gubernativas y de dirección de la Administración, pero también beneficia a esta misma Administración amabilizando y garantizando el ajuste a Derecho de su funcionamiento.

---

eliminar la intervención preceptiva del Alto Organismo Consultivo correspondiente sobre la base de distinguir entre ejecución reglamentaria y desarrollo normativo, distinción que el Tribunal Constitucional rechaza expresamente a tales efectos

## **1. Funciones de refuerzo al gobierno en el ejercicio de sus potestades normativas.**

El Gobierno tiene constitucionalmente reconocida la iniciativa legislativa (art. 87.1 CE.) que ejercita mediante la aprobación definitiva y remisión a las Cámaras de *Proyectos de Ley*.

Esta potestad aparece recogida por igual en los distintos Estatutos de Autonomía. Sin embargo, en esta materia existen algunas diferencias entre la posición del Gobierno central y los autonómicos, ya que el primero no prevé la intervención del Consejo de Estado en el procedimiento para la elaboración de Anteproyectos de Ley<sup>7</sup>, mientras que los Gobiernos de algunas Comunidades Autónomas han previsto en sus respectivas Leyes la intervención de sus respectivos Altos Organismos Consultivos para dictaminar tales Anteproyectos<sup>8</sup>.

Esta es una de las novedades más llamativas del panorama actual de los Altos Organismos Consultivos, ya que el Consejo de Estado ha perdido en su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, la competencia que le confería la de 25 de noviembre de 1944 para dictaminar los Proyectos de Ley que el Gobierno estimase conveniente remitirle (art. 16.1), mientras que dicha competencia ha renacido en sus homólogos de varias Comunidades Autónomas. Como decíamos antes, en esta materia, el Alto Organismo Consultivo ejercita la función de control preventivo de constitucionalidad en cuanto vela por la observancia de la Constitución y resto del bloque de la constitucionalidad, y se comporta también como un *Tribunal preventivo de Garantías Estatutarias* en cuanto que vela también por la observancia del respectivo Estatuto de Autonomía, esto es, en cuanto que ejerce un control preventivo de estatutoriedad. Pero la función consultiva no se limita a los Proyectos o Anteproyectos de Ley, ya que comprende también los *Proyectos de Decretos Legislativos* que los Gobiernos elaboren por delegación de los Parlamentos.

En estos casos, los Altos Organismos Consultivos velan por el ajuste de la labor legislativa del Gobierno a las bases y principios señalados por los Parlamentos y, en este sentido, su dictamen supone, no sólo una garantía - para los ciudadanos y el propio Gobierno- del acierto y regularidad de estos productos normativos, sino también una vía de control de la legalidad de los mismos contra el vicio de normación excesiva o extralimitada (*ultra vires*) con respecto a la delegación parlamentaria, Estos dictámenes

---

<sup>7</sup> El procedimiento para la elaboración de disposiciones generales estaba regulado en los arts.129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, preceptos que fueron dejados en vigor por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (cfr. su Disposición Derogatoria 2 b), pero que finalmente fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, cuyo art. 24 sólo se refiere al procedimiento de elaboración los Reglamentos.

<sup>8</sup> La normativa autonómica es variada en este aspecto. Consultando, en la página web del Consejo Consultivo de La Rioja, el apartado *Enlaces>Instituciones>Consultivas*, puede comprobarse cómo la normativa reguladora de los distintos Altos Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas prevé la intervención preceptiva de los mismos en el procedimiento para la elaboración de Anteproyectos de ley, aunque con diversos matices, ya que, en algunos casos, se prevé la consulta de todos los Anteproyectos y, en otros, sólo la de algunos de ellos o con el carácter de consulta facultativa.

pueden así constituir una de esas *fórmulas adicionales de control* a que alude el art. 82.6 CE. y, en todo caso, suponen un indudable refuerzo de las funciones del propio Parlamento y de los Tribunales en esta materia.

En cuanto a los *Reglamentos*, la función consultiva de estos Altos Organismos asegura al Gobierno la primacía de la Constitución, la observancia del Estatuto de Autonomía y del principio de legalidad en el ejercicio de su potestad reglamentaria, que debe siempre acomodarse a la Constitución y las Leyes (art. 97 CE.).

Además, introduce un importante factor de racionalidad en la elaboración de estas normas reaccionando contra la insensata vanalización de la introducción de disposiciones generales de rango reglamentario en el Ordenamiento Jurídico ello, no sólo respecto a la supervisión de los aspectos meramente formales de los textos normativos, tales como los de regularidad del procedimiento de elaboración, la técnica legislativa o la mera redacción gramatical, sino también los de fondo, para valorar la legalidad, estatutoriedad y constitucionalidad de los preceptos proyectados. En todo caso, los dictámenes sobre reglamentos facilitan al Gobierno una visión general sobre el ejercicio de su potestad reglamentaria y su función de coordinación de la labor normativa de los distintos Departamentos o Consejerías.

## **2. Refuerzo a las funciones ejecutivas y directivas del gobierno.**

El art. 97 CE, y con él otros homólogos de los Estatutos de Autonomía y de las Leyes institucionales de las Comunidades Autónomas, atribuyen al Gobierno no sólo la potestad reglamentaria sino también la dirección de la política y de la Administración Pública, así como el ejercicio de la función ejecutiva, todo ello de conformidad con la Constitución y las Leyes. Pues bien, los Altos Organismos Consultivos garantizan el ajuste a la Constitución, a los respectivos Estatutos de Autonomía y a la legalidad ordinaria de toda la actuación ejecutiva del Gobierno. En este sentido, sus dictámenes se comportan como una especie de *advertencia de ilegalidad* que se brinda al Gobierno como una opinión autorizada, objetiva y rigurosamente independiente, para evitarle censuras y problemas posteriores ante una eventual revisión jurisdiccional, el control parlamentario o el de la opinión pública.

Ahora bien, la función consultiva de estos Altos Organismos, no sólo *blinda al Gobierno* frente a esos eventuales controles, organizados o inorganizados, establecidos por la ciudadanía u otros poderes públicos, sino que también refuerza su papel de *dirección y control de la Administración Pública*.

Así, los Altos Organismos Consultivos prestan al Gobierno un magnífico apoyo para el *control y moderación de la burocracia* según el antiguo modelo de dominar a unos técnicos por medio de otros y para imponer en la Administración los principios constitucionales de objetividad, eficacia y coordinación (art. 103.1 CE.) en contra del surgimiento de ancestrales vicios, como son las *culturas* administrativas sectoriales, el corporativismo funcionarial o la tecnocracia. De ahí, a mi juicio, la importancia que tiene el dotar a estos Altos Organismos de una amplitud de criterio para que, no sólo se ciñan a los aspectos estrictamente jurídicos, sino que, empleando, en beneficio de todos los poderes públicos y de la ciudadanía, el cúmulo de saberes y experiencias de Estado y

Autonómicas que suelen atesorar sus componentes, puedan éstos verter en sus dictámenes, mociones y memorias, siempre con la precisa moderación y autoconstricción (*self-restraint*) impuesta por la esencial virtud de la prudencia, juicios de oportunidad o conveniencia y criterios de Ciencia de la Administración para la mejora de la actuación del Poder Ejecutivo en la senda prevista por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes.

### 3. Funciones de refuerzo y apoyo a la Administración pública.

Los Altos Organismos Consultivos se presentan ante la Administración Pública ejerciendo, en la terminología italiana de Sandulli, una *función pública neutral*, esto es, representando el interés de la legalidad, por encima de cualesquiera otros condicionantes políticos, económicos o sociales que pudieran oscurecerlo en el procedimiento o en el actuar administrativos<sup>9</sup>.

Los dictámenes recuerdan enérgicamente a la Administración que su labor ejecutiva debe siempre realizarse *con sometimiento pleno a la Ley y el Derecho.*, tal y como establece el art. 103.1 CE., circunstancia que, por más que sea unánimemente compartida desde el punto de vista teórico en las democracias occidentales, no deja de olvidarse con no menos frecuencia en el actuar cotidiano, donde la Administración debe adoptar decisiones valorando una multitud de aspectos, intereses y perspectivas. Desde luego, como han demostrado los teóricos de la Ciencia de la Administración, la decisión administrativa es fruto de un cúmulo o *pool* de racionalidades de diverso tipo ya que el acierto depende muchas veces de condicionantes, no sólo jurídicos, sino también económicos, políticos o sociales de muy diversa naturaleza, procedencia e intensidad. La razón estriba en que toda decisión versa siempre sobre un sistema previo en el que la realidad está organizada y que se pretende transformar, y todo sistema es fruto de estructuras muy diversas, no sólo jurídicas. El arte de gobernar es, pues, complejo.

Pues bien, la función de los Altos Organismos Consultivos consiste precisamente en aportar a la decisión el *momento de la legalidad*, la reflexión jurídica sobre lo legal, sobre lo ajustado a Derecho, el juicio de constitucionalidad, de estatutoriedad o de mera legalidad. En suma, consiste en *presentar y representar ante la Administración el interés de la ley*, de esa ley a la que la Administración está constitucionalmente vinculada en forma plena. Función *neutral*, sí, en cuanto que procede de organismos objetivos e independientes, y en cuanto que no representa otro interés espurio sino el único y simple interés de la ley, pero no función *neutra*, ya que supone siempre para la Administración Pública una advertencia, un recordatorio, una constatación de su carácter vicarial (*ancilla legis*), de su vinculación esencial y plena al Derecho.

Desde el otro lado de la relación jurídico administrativa, esto es, desde la perspectiva de los ciudadanos, ese mismo papel institucional supone que los Altos Organismos Consultivos operan como una trascendental garantía. La jurisprudencia preconstitucional recaída sobre las grandes Leyes administrativas de los años mil

---

<sup>9</sup> Cfr. SANDULLI, A.M., “Funzioni neutrali e giurisdizione”, en *Rivista di Diritto Processuale*, 1964, pgs. 200 y ss.

novecientos cincuenta y sesenta<sup>10</sup> que preveían la intervención del Consejo de Estado en diversos procedimientos de grave trascendencia para los administrados (revisión de oficio de actos administrativos declarativos de derechos, modificación de contratos administrativos, responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, etc.) destacó con énfasis la *función de garantía para los ciudadanos* que representa la inserción de los dictámenes consultivos de dicho Consejo en los expresados procedimientos, por lo que su ausencia se sancionaba con la nulidad de la resolución administrativa correspondiente de suerte que el expediente debía retrotraerse al momento en que debió solicitarse el dictamen omitido.

Esta función de garantía quedó un tanto oscurecida en la jurisprudencia post-constitucional debido a un cierto exceso judicialista, alentado, no hay que olvidarlo, por un sector doctrinal, que condujo a entender que el momento jurisdiccional, suprema expresión de la tutela judicial efectiva garantizada por la Constitución, era la única y verdadera garantía de los ciudadanos, la cual no podía ser suplida por ninguna intervención consultiva previa, por autorizada que fuere, y cuya ausencia podía ser perfectamente sustituida por la judicial.

Sabidas son las penosas consecuencias a que ha conducido esta inicial postura jurisprudencial que ya ha comenzado a variar, hasta el punto de que me atrevo a vaticinar que pronto terminará por ser completamente revisada, como ya ha ocurrido en materia de elaboración de reglamentos. En efecto, la inflación de asuntos contencioso-administrativos que agobia a nuestros órganos judiciales hasta situarlos en una posición cercana al colapso, unida a la carestía de los litigios contra la Administración y a la supresión de los recursos administrativos, han colocado a los ciudadanos en una posición, quizá más judicialmente tutelada que nunca, pero que tampoco nunca había estado más desprovista de las cómodas, rápidas y baratas garantías previas que los dictámenes de los Altos Organismos Consultivos suponen.

La constatación de esta evidencia es tal que la doctrina que antes tanto vanalizó la función consultiva, creyendo así exaltar la judicial, ahora no sólo aboga por la restauración del viejo prestigio de los Altos Organismos Consultivos, sino que postula que los mismos se conviertan en campo de experimentación abierto al acogimiento de nuevas garantías para los ciudadanos.

Así se sugiere atribuir a estos Altos Organismos Consultivos *funciones pre o parajudiciales de composición voluntaria de intereses entre la Administración y ciudadanos*, o en *vías alternativas al contencioso administrativo para la resolución verdaderamente independiente de los recursos administrativos* o de conflictos de intereses.

Y, por supuesto, se vuelve a postular un reforzamiento de la garantía que supone la inserción de sus dictámenes en los tradicionales procedimientos de *revisión de oficio* de actos administrativos, *responsabilidad patrimonial* y *contratación administrativa*,

---

<sup>10</sup> Fundamentalmente, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957; la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958; la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956; la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954; y la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965.

aspecto éste último donde parece unánime la crítica contra la arbitraria fijación de un elevadísimo límite a las cuantías que determinan la preceptividad de los dictámenes, que está ocasionando una indeseable reducción de las garantías de los contratistas públicos.

Pero, no sólo son la función neutral de defensa del interés de la legalidad y la función de garantía para los ciudadanos las que explican la posición institucional de los Altos Organismos Consultivos para el refuerzo de la Administración Pública, pues también hay que aludir a una constatación de sociología jurídica cual es la de que estos Organismos operan para con la Administración Pública, en términos zubirianos, como *.recurso*. y como *.instancia*.

-Lo primero porque su presencia sirve para residenciar ante los mismos todos aquellos *asuntos arduos* a que se refería nuestra legislación histórica<sup>11</sup> y que son, en verdad, incómodos para la Administración que, de esta forma, se desembaraza de ellos remitiéndolos al dictamen de un Alto Organismo Consultivo independiente que asume, en definitiva, la responsabilidad de su enfoque o resolución definitivos.

-Lo segundo porque los dictámenes de estos Altos Organismos Consultivos, al estar trascendidos de *auctoritas*, estar compuestos por juristas de amplio e indiscutido prestigio, saber y experiencia, y estar adornados, además, con un estatuto de independencia orgánica y funcional que garantiza su imparcialidad y objetividad, imponen, literalmente, respeto a la Administración, y suponen censuras, establecimiento de directrices o formulación de criterios que no pueden ser obviados por los gestores públicos sin quedar, *eo ipso*, desautorizados, y ello aunque los dictámenes que los contienen no sean ni vinculantes ni preceptivos.

Se aprecia, pues, también en el caso de la Administración Pública, una función de legitimación de la actuación administrativa a la que, en cuanto que potestad pública, los Altos Organismos Consultivos apoyan con el prestigio de su autoridad o desautorizan con el razonado peso de sus censuras.

Ahora puede comprenderse, pues, en profundidad porqué los dictámenes de los Altos Organismos Consultivos pueden servir de motivación a los actos administrativos y porqué es preciso motivar expresamente los actos que se separen de sus criterios (art. 54.1. c) de la Ley 30/92).

## **VII. FUNCIONES DE REFUERZO Y APOYO A OTROS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES.**

Finalmente, los Altos Organismos Consultivos prestan su apoyo y refuerzo también a otros órganos constitucionales, como es el caso del propio Consejo de Estado y del Tribunal Constitucional.

---

<sup>11</sup> Cfr. DIOS, Salustiano de, *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982; así como las obras citadas en la página web del Consejo Consultivo de La Rioja, apartado *Publicaciones>Bibliografía> General*, sobre los distintos Consejos históricos de los diversos Reinos de España.

## 1. Consejo de Estado.

La creación de Altos Organismos Consultivos en varias Comunidades Autónomas, especialmente a raíz de la STC 204/92, ha provocado una abundante bibliografía, de muy desigual calidad, centrada en un problema, por el que confieso no sentirme apasionado, cual es el de la *homologabilidad* o no de estos Organismos con el Consejo de Estado<sup>12</sup>. El precitado fallo constitucional ha dejado bien claro que las Comunidades Autónomas, en uso de sus potestades privativas de autoorganización, pueden perfectamente crear Altos Organismos Consultivos que, dotados de las mismas garantías de objetividad e independencia de criterio que el Consejo de Estado, sustituyan a éste en sus funciones en aquellas materias en las que las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias, en el bien entendido de que, allí donde tales Organismos no existan o no sean creados, o en la medida que sus competencias no alcancen a las actualmente atribuidas por la legislación vigente al Consejo de Estado, continuará siendo preceptivo acudir a los dictámenes de éste último, en los mismos términos que establezcan las correspondientes disposiciones, ya que el Consejo de Estado, pese a que el art. 107 CE. lo configura como órgano asesor del Gobierno, en realidad, está diseñado por el constituyente al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución instaura, esto es, comprendiendo también a las Comunidades Autónomas.

A la luz de esta impecable doctrina que, a un tiempo, ha resituado la posición institucional del Consejo de Estado, y preservado las potestades autoorganizadoras de las Comunidades Autónomas, junto con el mantenimiento generalizado de una garantía procedimental común, las Comunidades Autónomas han constituido sus propios Altos Órganos Consultivos (excepto Cantabria donde también se elaboró un proyecto legislativo al respecto) excluyendo, en su propio ámbito autonómico de competencias al Consejo de Estado, con lo que no se produce duplicidad orgánica ni procedimental alguna.

Decía no sentirme apasionado por el *debate sobre la homologabilidad* o no de los Altos Organismos Consultivos con el Consejo de Estado ya que la literatura jurídica que sobre el mismo se ha vertido sólo ha servido, a mi juicio, para destacar, por una parte, que el Consejo de Estado está más potencialmente sujeto al control gubernamental de lo que podíamos pensar, y, por otro, para resaltar que su composición y funciones son fruto de una importante tradición histórica difícilmente importable por las Comunidades Autónomas, circunstancias ambas que le convierten en un Organismo ciertamente peculiar en la Historia y realidad de nuestras instituciones<sup>13</sup>. Tampoco me parece relevante la reciente cuestión sobre una *pretendida duplicación de competencias* entre ambas instituciones ya que: i) por un lado, los Altos Organismos Consultivos creados en las Comunidades Autónomas tienen, ciertamente, un *ídem* competencial genérico con el Consejo de Estado en cuanto a materias jurídicas (intervención en materia de revisión

---

<sup>12</sup> Cfr. BLANQUER CRIADO, David Vicente, *Consejo de Estado y Autonomías*, Madrid, Tecnos, 1994, y RUIZ MIGUEL, Carlos, *Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos*, Madrid, Dyckinson, 1995.

<sup>13</sup> Cfr. GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, *La función constitucional del Consejo de Estado*, Barcelona, Cedecs, 1996.

de oficio, responsabilidad patrimonial, contratación administrativa, etc.), pero dicha intervención opera en ámbitos competenciales diferentes en lo material y lo espacial (el ámbito competencial del Gobierno central y del Estado en sentido global, en el caso del Consejo de Estado; y el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma respectiva, en el caso del Alto Órgano Consultivo de cada una); y ii) por otro lado, los Altos Organismos Consultivos creados en las Comunidades Autónomas tienen, en muchos casos, un significativo *plus* del que carece el Consejo de Estado (pues emiten dictámenes sobre Proyectos y Propositiones de Ley, por ejemplo), del que resulta que tampoco el Consejo de Estado es homologable a los Altos Organismos Consultivos Autonómicos. Ambas consideraciones reconducen la pretendida problemática de la homologación o reduplicación competencial a cuestiones de principio tales como la constitución del mismo Estado de las Autonomías, el estatuto de independencia orgánica y funcional de los Altos Órganos Consultivos o la competencia técnica de sus componentes que, en los creados hasta ahora, parece irreprochable y no puede discutirse sin incurrir en apriorismos injustificables.

Expuesto así mi particular escepticismo sobre la fecundidad de esta polémica<sup>14</sup>, más bien me inclino a pensar que lo trascendente en este asunto, no es tanto la pretendida homologabilidad o no de estos Organismos con el Consejo de Estado, sino la virtualidad de aquéllos para implementar sus funciones con las de éste e incluso reforzar la posición institucional del mismo, pues, estando vocados unos y otro al servicio de las mismas finalidades, no pueden ser interpretados como antagonistas, sino como leales colaboradores, cada uno en su propio ámbito de competencias materiales y espaciales. En efecto, los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas tenderán en el ámbito de sus respectivos ordenamientos jurídicos, como el Consejo de Estado ha logrado en el ámbito jurídico estatal, a la creación, primero, y a la conservación y aplicación auténtica, como fieles custodios y depositarios, después, de un *corpus* uniforme y coherente de doctrina legal que se formula por los mismos Altos Organismos Consultivos con la continuidad propia de sus funciones y que vincula, con la fuerza del precedente, a los gestores públicos, impidiendo la formación de *culturas* administrativas encapsuladas en los distintos departamentos o sectores gerenciales. De esta manera, el Consejo de Estado dispondrá de valiosos elementos para el contraste de su propia doctrina legal, mientras que los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas podrán cotejar la propia con la de los demás y con la que establezca el Consejo de Estado.

De esta convergencia y contraste de doctrinas sólo puede advenir un reforzamiento de las mutuas posiciones institucionales y un evidente enriquecimiento de la doctrina legal sobre el bloque de la constitucionalidad, la legalidad y la racionalidad de todos los poderes públicos actuantes en el Estado de las Autonomías. Por otro lado, los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas podrán marcar con su evolución el derrotero y las pautas de la evolución futura del Consejo de Estado, ya que es propio de la dinámica institucional de los Organismos nacientes el ensayar *nuevas competencias, y distintas formas organizativas y funcionales*. Finalmente, para disipar toda duda, es preciso recordar que el propio Consejo de Estado, en su *Memoria*

---

<sup>14</sup> Como enseguida expondré, el propio Consejo de Estado ha puesto fin a esta absurda polémica, al sentar en su *Memoria* de 1995 los criterios de homologación, con unas pautas muy genéricas que cumplen todos los Altos Órganos Consultivos creados hasta ahora en las Comunidades Autónomas.

de 1993, ha sentado unos criterios muy amplios para la homologación con el Consejo de Estado de los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas que, por supuesto, cumple sobradamente nuestro Consejo Consultivo de La Rioja, y que revelan como la polémica levantada al respecto no procede precisamente del Consejo de Estado ni, por supuesto, de los Altos Organismos Consultivos.

En efecto, la referida Memoria indica lo siguiente: El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, apunta la necesidad de que tales órganos consultivos autonómicos estén dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica. Sin más pretensiones que la de glosar esta declaración jurisprudencial que no es un simple *obiter dictum*- se podría diseñar el siguiente esquema:

1º.- Para garantizar la independencia del órgano consultivo, parece indispensable que no esté incardinado en la jerarquía administrativa, aunque no esté dotado en toda su amplitud de la autonomía orgánica y funcional que son propias del Consejo de Estado.

2º.- Para asegurar su objetividad, debería ser un órgano colegiado, en el que prevalece la opinión de la mayoría, libre de cualquier subjetivismo personal. Y, aunque no sea indispensable, parece conveniente que sus miembros gocen de cierta inamovilidad o de una continuidad en el cargo que los sustraiga de los vaivenes de la política, así como que estén sujetos a un riguroso régimen de incompatibilidades.

3º.- Finalmente, para acreditar la cualificación técnica del órgano consultivo bastaría con exigir un alto nivel de preparación en sus miembros, que no tiene por qué ser exclusivamente jurídica. En el Consejo de Estado ha sido tradicional la presencia de personas que sin ser juristas tenían una larga experiencia en asuntos de gobierno y administración.

Estos requisitos u otros análogos podrían satisfacer las exigencias apuntadas por el Tribunal Constitucional para que el informe de los órganos consultivos superiores creados por las Comunidades Autónomas fuera equivalente y sustitutivo, en su esfera de competencia, del dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

Conclusión: Como resumen de todo lo dicho, cabe sintetizar la postura del Consejo de Estado en los siguientes términos:

- a) Es indiscutible la posibilidad constitucional que tienen las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, de crear su propio órgano consultivo equivalente al Consejo de Estado.
- b) Por tratarse de una institución de relevancia para el gobierno y la administración de la Comunidad Autónoma, su creación y regulación debiera llevarse a cabo por norma autonómica con rango de ley.
- c) Dicha institución ha de reunir ciertas características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica.

d) No cabe excluir, en principio, la posibilidad de que el legislador estatal establezca de algún modo esos requisitos.

e) El informe de ese órgano consultivo autonómico, homologable al Consejo de Estado, es sustitutivo del dictamen preceptivo de este último en los asuntos cuya resolución compete al Gobierno de la Comunidad Autónoma, y en los de carácter local cuando las leyes así lo establezcan.

f) El Consejo de Estado se congratula de la creación de tales órganos autonómicos que, además de descargarle de algunas tareas, serán una valiosa referencia en el ejercicio de una función compartida, encaminada a velar, desde diferentes ángulos, por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico.

## **2. Tribunal Constitucional.**

Si las funciones que los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas comparten con el Consejo de Estado les acercan a éste, las que conforman ese *plus* competencial a que antes aludíamos, más bien los aproximan al Tribunal Constitucional.

En efecto, la competencia para dictaminar el ajuste o no a los Estatutos de Autonomía de los Proyectos y Propositiones de Ley, a iniciativa de los Gobiernos o Parlamentos autonómicos, supone que los Altos Organismos Consultivos que la tienen atribuida asumen una clara función de tutela de la estatutoriedad de la legislación autonómica, por lo que, como antes señalábamos, tienden a comportarse como unos *Tribunales Preventivos de Garantías Estatutarias*, lo que, sin duda, les aproxima a la posición institucional del Tribunal Constitucional.

Como ya hemos examinado, el control de estatutoriedad exige un examen del contexto estatutario, por lo que se reconduce siempre a una consideración global del bloque de la constitucionalidad. De esta manera, el bloque de la constitucionalidad va a ser examinado, directamente y por principio, en el Tribunal Constitucional, y, de manera indirecta y como consecuencia de sus funciones de tutela de la estatutoriedad, en los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas.

A través de estas funciones de control de la estatutoriedad no resucita el fenecido *recurso previo de inconstitucionalidad*, pero se posibilita que los Altos Organismos Consultivos realicen una *función de control preventivo de constitucionalidad* que se implementa con la que el Tribunal Constitucional está llamado a efectuar *a posteriori*.

En este sentido, los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas contribuyen decisivamente al desarrollo de las funciones que el Tribunal Constitucional tiene encomendadas, puesto que sus dictámenes previos facilitan el control posterior de estatutoriedad de las leyes autonómicas, que al Tribunal Constitucional compete en cuanto que los Estatutos se engloban en el bloque de la constitucionalidad, pero, además, refuerzan y complementan dicho control en cuanto

que a dichos Organismos compete, de forma directa, mantener la *tensión de estatutoriedad* del ordenamiento jurídico respectivo, mientras que esa función es indirecta para el Tribunal Constitucional. Por otro lado, los dictámenes de los Altos Organismos Consultivos, en cuanto versan sobre la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional, cumplen una *función preventiva de litigios constitucionales* en cuanto que evitan los innecesarios o poco fundamentados, y canalizan hasta el Tribunal Constitucional sólo aquéllos que ofrecen motivos suficientemente motivados de inconstitucionalidad.

En esta línea, corresponde a los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas aportar ideas, argumentos y soluciones alternativas al Tribunal Constitucional, en la medida en que sus dictámenes sean empleados como fundamentación por las partes legitimadas en los procesos constitucionales. Cumplen así estos Organismos una labor de información previa y de *trascendentalización* de la fase procesal constitucional, muy similar al debate social especializado previo que se suscita con la técnica del *certiorari* en los países de jurisdicción constitucional concentrada en un órgano no especializado exclusivamente en cuestiones constitucionales, como es el caso del Tribunal Supremo de los Estados Unidos.

Para las Comunidades Autónomas como partes litigantes en los distintos procesos constitucionales, los dictámenes de sus respectivos Altos Organismos Consultivos refuerzan sus argumentaciones de defensa jurídico-constitucional y, en este sentido, no sólo incrementan la calidad y rigor de los argumentos que las Comunidades Autónomas puedan esgrimir en sus defensas constitucionales, sino que también sirven de contrapeso a los homólogos que, en apoyo de las posiciones procesales del Gobierno central, puedan representar los dictámenes del Consejo de Estado a que se refiere el art. 22.6 de su Ley Orgánica reguladora<sup>15</sup>.

Finalmente, la función consultiva de estos Altos Organismos tenderá a *blindar* constitucionalmente las decisiones autonómicas y a construir un cuerpo de doctrina legal en la línea de la *interpretación autonomista de la Constitución* que modere los excesos de otras interpretaciones alternativas, como la neocentralista o la nacionalista<sup>16</sup>.

## VIII. CONCLUSIONES.

Los Altos Organismos Consultivos de las Comunidades Autónomas no son piezas museísticas, rescatadas de la *sala de las momias* de nuestra Historia institucional, que, a duras penas, luchan por encontrar una posición parangonable a la del Consejo de Estado, sino que, antes al contrario, constituyen instituciones radicalmente implicadas

---

<sup>15</sup> La referida disposición atribuye al Consejo de Estado competencia para emitir dictamen preceptivo sobre la impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional.

<sup>16</sup> Sobre las tres .lecturas. o interpretaciones actuales de la Constitución, cfr. mi obra GRANADO HIJELMO, Ignacio, *Reflexiones jurídicas para un tiempo de crisis*, Barcelona, Euinsa, 1997, págs. 119-123.

en el Estado de Derecho y de Razón en que la Constitución ha querido fundamentar el Estado de las Autonomías.

Con sus autorizados dictámenes contribuyen, por de pronto, nada menos que a la cotidiana *legitimación de ejercicio del poder público*, asegurando con su *auctoritas* la constitucionalidad, estatutoriedad, legalidad y racionalidad de sus medidas de *potestas*, lo que significa garantizar en los ordenamientos autonómicos la primacía de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía, de la Ley, del Derecho y, en suma, de la razón, única fuente de legitimidad.

Los Altos Organismos Consultivos ejercen, pues, una función de *control preventivo de constitucionalidad*, no en el sentido de que reverdezcan el fenecido recurso previo de inconstitucionalidad, sino en el de que *blindan*, refuerzan y apoyan *a priori* con sus dictámenes a todos los poderes públicos, a los ciudadanos y, en suma, a la propia Constitución, en cuanto que anticipan la *tensión de constitucionalidad* situándola en la fase previa conformada por la elaboración de las normas jurídicas y de aplicación precontenciosa de las mismas, evitando, precaviendo o encauzando el debate constitucional y generando seguridad jurídica y garantía para los referidos poderes públicos y para los ciudadanos.

El refuerzo del poder legislativo es claro en sus funciones normativas ya que los dictámenes de los Altos Organismos Consultivos suplen la posible inidoneidad técnica de los parlamentarios en materias jurídicas, contribuyendo, así, a encauzar los debates parlamentarios a su verdadero objeto de conformación del orden social, garantizan la calidad formal de las leyes y su ajuste a los Estatutos de Autonomía. Indirectamente, también refuerzan, apoyan y encauzan la labor de control de los Parlamentos sobre los Gobiernos. La prognosis judicial que conllevan y la función garantista inherente a sus dictámenes, convierten también a los Altos Organismos Consultivos en un firme refuerzo y apoyo del Poder Judicial, que puede verse incrementado en aspectos tales como el control de la discrecionalidad o las vías precontenciosas o parajudiciales de composición de intereses.

En cuanto al Poder Ejecutivo, no es preciso encarecer la asistencia y refuerzo que estos Organismos suponen para los Gobiernos y las Administraciones Públicas. Bástenos recordar ahora sus labores de inserción en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, incluidos Proyectos de Ley y de Reglamentos, que equivalen a residenciar en estos Organismos el control preventivo de constitucionalidad, estatutoriedad, legalidad y racionalidad de los mismos, así como el acierto y calidad técnica y formal de los textos en que se plasmen, contribuyendo así a trascendentalizar o, al menos, a no vanalizar, la incardinación de normas en el ordenamiento jurídico. En las funciones gubernativas, los dictámenes de estos Cuerpos Consultivos refuerzan a los Gobiernos en su misión de dirección de la Administración, contribuyendo a generar la seguridad jurídica, el imperio de la ley y la objetividad en la actuación administrativa, no sólo con la finalidad de evitar revisiones judiciales posteriores de los actos administrativos y de dotarse de un *cuerpo doctrinal estable* en asuntos arduos, sino principalmente de dirigir a las Administraciones Públicas a los fines constitucionales que les son propios, evitando la creación de culturas particulares en los diversos Departamentos y el predominio de los vicios de la burocracia, la tecnocracia o el

corporativismo sobre el interés de la ley, los derechos de los ciudadanos y los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, coordinación, desconcentración y descentralización que, junto con el interés general y el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, señala a la Administración el art. 103. 1 de la Constitución.

Respecto a los ciudadanos, las funciones consultivas se traducen en una garantía de legalidad y acierto de la actuación administrativa, que convierte a los Altos Organismos Consultivos en el foro adecuado para la resolución extrajudicial de conflictos y la composición de intereses contrapuestos, así como en baluartes contra la arbitrariedad en actuaciones delicadas, como es la revisión de actos declarativos de derechos, los intereses de contratistas y concesionarios ante el ejercicio de las potestades contractuales de la Administración o el reconocimiento en casos concretos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Apoyo, finalmente, también para el propio Consejo de Estado y el Tribunal Constitucional. Al primero, que, lejos de ver en estos Altos Organismos Consultivos a incómodos antagonistas frente a los que afirmar una exclusividad de funciones o discutir una posible homologación institucional, ha de ver rejuvenecidas, reforzadas e incluso ampliadas sus propias competencias merced a la colaboración y complementación imprescindible con estas nuevas entidades, así como a la *vis expansiva* y al dinamismo institucional que suele acompañar a toda organización naciente. Al segundo, por las misiones de control preventivo de constitucionalidad, que es propio de los Altos Organismos Consultivos, por el que sus dictámenes, no sólo refuerzan, a modo de unos *Tribunales Preventivos de Garantías Estatutarias*, las funciones de control de estatutoriedad -que estos Altos Organismos asumen de forma directa y previa, mientras que el Tribunal Constitucional lo hace de manera indirecta y posterior-, sino que, además, refuerzan la calidad de los debates constitucionales, contribuyen a centrar los problemas interpretativos y, en suma, precaven, evitan o encauzan los procesos constitucionales, brindando al Tribunal Constitucional la visión autonómica del ordenamiento y del bloque de la constitucionalidad, anticipando la tensión de constitucionalidad a las fases de creación de los ordenamientos autonómicos y de aplicación de los mismos en las actuaciones de las Comunidades Autónomas.

=====