

Introducción

Cuando el Consejo de Redacción de Documentación Administrativa me formuló el honroso encargo de coordinar un número dedicado a «La función consultiva» percibí de inmediato que se me estaba encargando un conjunto de trabajos que deberían ir más allá del tradicional tratamiento que se da en el Derecho público a la denominada Administración consultiva. La Revista que hoy presento se ha caracterizado en su última etapa por desbordar los enfoques usuales del Derecho administrativo y de la ciencia de la Administración para indagar con indudable profundidad en los temas más problemáticos de esta disciplina, no en tonos académicos puros, sino desde la perspectiva de los intereses más acuciantes del ciudadano y también desde los nuevos retos de los poderes públicos, especialmente del Gobierno y de la Administración.

Sabía por ello que al diseñar el proyecto de sumario de este número no podía limitarme a los enfoques clásicos que giran necesariamente en torno al Consejo de Estado, sino que tenía que abrirme a los nuevos fenómenos consultivos y de asesoramiento político que van desparramándose por el ordenamiento de cualquier Estado democrático. Pero esta primera idea no resolvía todos los problemas, pues era evidente que el número monográfico no podía ser un tratado de lo consultivo, sino, con alguna mayor modestia, un estado de la cuestión que fijara, sobre un horizonte predeterminado, aquellos elementos paisajísticos más destacables, a sabiendas además de que la característica de tales elementos habría de ser relativamente novedosa.

La opción acordada por el Consejo de Redacción de tratar sobre la función consultiva y no sobre la Administración consultiva no era imprevista y obedecía a unos criterios muy claros. La Administración consultiva ha sido siempre una materia muy acotada y los estudios que sobre la misma se han elaborado versaban sobre el modelo clásico de Consejo de Estado y sobre las funciones de este órgano, es decir, el asesoramiento sobre la observancia del ordenamiento fundamentalmente (1) y sobre su función jurisdiccional si el órgano respondía al modelo francés vigente. Por el contrario, al elegirse la función consultiva se está buscando como objeto de análisis un tema mucho más amplio. Y esta amplitud se expresa en varios aspectos.

En primer lugar, amplitud material. Si la Administración consultiva clásica tiene un campo de acción perfectamente acotado, en las materias sobre las que informa y en los criterios que utiliza, los nuevos órganos consultivos asesoran sobre temas mucho más amplios y manejan instrumentos valorativos no necesariamente jurídicos. Incluso su función no se agota en la mera asistencia consultiva, sino que participa en algún grado en la ejecución (2).

En segundo lugar, amplitud en la composición de los órganos. Los miembros de los nuevos entes con funciones consultivas no sólo no son necesariamente funcionarios, sino que hay órganos de composición mixta Administración-sectores sociales representativos de intereses que asesoran sin sostener relación estatutaria o laboral con la Administración en calidad de miembros o representantes de una entidad privada o semipública.

Finalmente, amplitud procedimental, porque los nuevos órganos consultivos realizan sus funciones, con frecuencia, con procedimientos escasamente formalizados y sin dejar incluso huella de su actuación.

Por estos motivos la opción fijada por el Consejo de Redacción de Documentación Administrativa significaba un enfoque bastante innovador, destinado a describir y profundizar el fenómeno de las nuevas funciones consultivas que emergen en el Estado democrático. Funciones que desbordan en ocasiones el ámbito de la Administración, pues se insertan directamente en el Gobierno, y que desbordan igualmente al Gobierno

(1) Ciertamente es que, como reza el artículo 2.º de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, este órgano, en el ejercicio de su función consultiva, no sólo velará por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, sino que también valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia. Pero nadie podría pensar que estos parámetros de oportunidad y conveniencia fueran más allá de los criterios de objetividad y de servicio a los intereses generales que el artículo 103.1 de la Constitución atribuye a la Administración Pública.

(2) Cuando a finales de 1982 se denominó Asesores Ejecutivos a los miembros de los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado, se llegó a decir que ambos términos resultaban contradictorios. Sin embargo, eran una acertada expresión de lo que se espera de los componentes de los órganos *staff and line*, es decir, por un lado asesoran a su superior pero por otro lado participan en la ejecución o al menos en la supervisión de la decisión acordada por el superior como consecuencia de la labor previa de asesoramiento.

para ubicarse en el campo de la representación de intereses. Además, por darse este fenómeno en Estados más o menos descentralizados, se asiste también a un proceso de diversificación espacial, de modo que se adoptan formas organizativas y procedimientos de consulta tradicionales para implantarlos no en el Estado, sino en las nuevas estructuras territoriales autónomas, como se puede ver en los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas españolas o en el Consejo de Justicia Administrativa de la Región de Sicilia.

A partir de tales presupuestos se formó el sumario del número que hoy presento al lector. En el recorrido que media entre el primer proyecto y su realización han quedado fuera del camino nombres prestigiosos y temas interesantes. Los primeros no pudieron participar por causa de obligaciones y circunstancias sobrevenidas. Los segundos hubieran dado al número una extensión desmesurada, impropia de la línea editorial de la Revista, que nos hubiera aproximado al tratado, lo que tampoco resultaba adecuado.

Aunque no haya quedado gráficamente deslindado, el presente número se divide en tres bloques temáticos diferentes, que yo denominaría: teoría general de la función consultiva, análisis del Consejo de Estado de España y nuevas instituciones consultivas en el ordenamiento español.

El bloque que podríamos denominar teoría general de función consultiva está formado por tres artículos. El primero, titulado «Las funciones consultivas en el Estado democrático», ha sido elaborado por el coordinador que firma esta Introducción y pretende describir sumariamente cómo el consejero del Príncipe absolutista se transformó en el primer modelo napoleónico de Consejo de Estado, que conservaba todavía bastantes funciones de asesor del soberano. Muy rápidamente, este Consejo de «rutiniza», se va volcando en el asesoramiento jurídico y en la función jurisdiccional y pronto se abre un vacío que acaban llenando los Gabinetes políticos. No finaliza aquí este proceso de disgregación y especialización porque la complejidad del aparato administrativo contemporáneo, por un lado, y los nuevos fenómenos de participación ciudadana en los asuntos públicos, por otro, acaban dando lugar a la formación de nuevos entes consultivos.

Dentro de este bloque propedéutico, Luciano Parejo, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Carlos III, escribe sobre «La función consultiva en Europa: los Consejos de Estado francés e italiano». El profesor Parejo destaca la peculiaridad del modelo francés, que acumula función consultiva y enjuiciamiento contencioso-administrativo, tras lo cual describe la evolución histórica, la organización y las funciones actuales de estos órganos en Francia e Italia. Se trata, a mi juicio, de un estudio extremadamente completo cuya labor de síntesis supone un esfuerzo que no es fácil de alcanzar con tanto acierto.

Pablo Santolaya, profesor titular de Derecho constitucional y letrado del Tribunal Constitucional, ha realizado un esfuerzo similar con su trabajo «La experiencia de los Gabinetes políticos en Derecho comparado». Con la experiencia de quien ha trabajado en un Gabinete tan excepcional como es el de la Presidencia del Gobierno, el autor ha afrontado la difícil tarea de describir la organización de los Gabinetes en Francia, Reino Unido, Alemania, Bélgica, Estados Unidos y Suecia. El trabajo es tanto más interesante cuanto que, como señala el autor, los Gabinetes políticos plantean dificultades para el investigador tanto por lo arduo de analizar su funcionamiento real cuanto porque se insertan en modelos constitucionales diferentes. Si en la doctrina extranjera, especialmente en lengua francesa, se dispone de un aparato bibliográfico extenso, en España teníamos un vacío ya preocupante que el profesor Santolaya ha llenado.

El segundo bloque temático gira en torno a nuestro Consejo de Estado. Aparentemente, esta materia es la más fácil de tratar, ya que el aparato bibliográfico a que ha dado lugar es extensísimo (3). Pero por ello mismo un trabajo meramente descriptivo quedaba fuera de lugar. Por eso se optó por una vía más estimulante, que era la de confrontar las distintas posiciones que se han producido recientemente en sede doctrinal sobre la funcionalidad del supremo órgano consultivo del Gobierno. Por un lado, se conocía la visión crítica que Ramón Parada, catedrático de Derecho administrativo de la UNED, había sostenido en su Derecho administrativo y a tal fin nos dirigimos a su autor en solicitud de un artículo. Pero, con buen criterio, el profesor Parada consideró que el artículo que pudiera elaborar poco se separaría de lo que ya había escrito, por lo que se optó, creo que por primera vez en la nueva etapa de la Revista, por reproducir el capítulo correspondiente del tomo II de su Derecho administrativo, cuya autorización para reproducirlo se debe agradecer al autor y al editor, Marcial Pons. No parece necesario glosar un trabajo bien conocido, pero sí quisiera resaltar que en opinión del profesor Parada el Consejo de Estado podría haber sido suprimido, pues sus funciones las puede realizar la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, ya que ni puede ser órgano con funciones judiciales (que se lo vedaría el principio de unidad jurisdiccional) ni tampoco puede condicionar la función ejecutiva y la potestad reglamentaria del Gobierno.

Una posición doctrinal tan contundente y un punto iconoclasta precisaba ser contrastada con un autor de no menos altura intelectual. Y así lo ha hecho Jerónimo Arozamena, consejero permanente de Estado y magistrado del Tribunal Supremo, que aporta también la experiencia de ha-

(3) Bibliografía que, muy bien puesta al día, se encontrará en el excelente trabajo de Tomás FONT I LLOVET «Organos consultivos», *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Ed. Francisco Seix. Barcelona, 1986, tomo XVIII, págs. 708-721.

ber sido Vicepresidente del Tribunal Constitucional. En «la función consultiva del Consejo de Estado», Jerónimo Arozamena aporta sobre todo dos ideas que deben destacarse. Por un lado, considera que el examen que efectúa el Consejo de Estado sobre la regularidad del procedimiento cumple una función garantista, de protección de las garantías formales del ciudadano, lo que sitúa al Consejo de Estado en un plano hasta ahora poco contemplado y que enriquece su posición tradicional. Por otro, Arozamena analiza la polémica que aparece a partir de la Ley Orgánica 3/1980 sobre el alcance de la función consultiva del Consejo en dirección a las Comunidades Autónomas, aportando unas interesantes conclusiones que yo no debo adelantar.

El último bloque de artículos va dirigido a los nuevos órganos consultivos que han ido apareciendo en nuestro ordenamiento. Se inicia este bloque con el artículo «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», que ha preparado Gumersindo Trujillo, catedrático de Derecho constitucional de la Universidad de La Laguna y Presidente del Consejo Consultivo de Canarias. Para el profesor Trujillo las funciones de los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas no son reconducibles a las funciones propias de la Administración consultiva: hay, pues, un paralelismo muy relativo con el Consejo de Estado, pues, a diferencia de éste, no son asesores del Gobierno, sino del Legislativo autonómico, una especie de híbrido entre el Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado. Este arranque nos da idea del interés del trabajo del profesor Trujillo, sobre el que no parece adecuado adelantar más ideas.

El segundo nuevo órgano consultivo que aparece también cuando se asienta el Estado democrático en España es el Gabinete del Presidente del Gobierno. Un tema tan poco analizado —y ni siquiera descrito— merecía un autor que no hablara sólo de oídas, y para ello la persona más indicada había de ser Luis Ortega, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha y antiguo Director del Departamento de Asuntos Institucionales del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Creo que la información que proporciona el profesor Ortega no es para resumirla apresuradamente, sino que, al igual que decía a propósito del artículo del profesor Santolaya, hay que felicitarse por el hecho de que dispongamos por fin en la doctrina española de un artículo de este contenido, y realizado además por un autor de tan cualificada experiencia.

Por último, este bloque de nuevos órganos consultivos se cierra con el artículo «Órganos interministeriales e intraministeriales con funciones consultivas», que han elaborado Coro Sagastume y María Jesús García Viña, directoras de programas de la Dirección General de Organización, Puestos de Trabajo e Informática en el Ministerio para las Administraciones Públicas. Si, como habrá percibido el lector, en todo este volumen

se ha intentado aportar trabajos doctrinales elaborados, en la medida de lo posible, desde la experiencia del autor, el artículo de Sagastume y García Viña responde perfectamente a esta orientación porque lo que en estos momentos se precisaba era que alguien con conocimientos prácticos en la materia nos introdujera por el dédalo de organismo con funciones consultivas que se han ido creando en la Administración. Ese trabajo laborioso ha sido realizado con una claridad que merece resaltarse.

Finalmente, este monográfico se cierra con una extensa bibliografía elaborada por Raúl Canosa, profesor titular de Derecho constitucional de la Universidad Complutense. Los que hemos dedicado algún tiempo a confeccionar trabajos bibliográficos sabemos muy bien lo ingrato y hasta tedioso de esta clase de labores, por lo que el esfuerzo del profesor Canosa debe valorarse en toda su importancia.

El primer débito que tiene un lector por un libro o una revista se dirige sin duda hacia el inspirador de la idea. En este caso, debemos la decisión al Consejo de Redacción de Documentación Administrativa, con su Presidente, Alejandro Nieto, y al Director de la misma, Luciano Parejo, que además nos ha aportado un trabajo tan valioso como el que ya se ha comentado. Al Consejo de Redacción de la Revista, a su Director y al interés demostrado por el Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, José Constantino Nalda, mi agradecimiento y también (sin excederme en atribuciones, según creo) el de los autores, por dejarnos la oportunidad de aportar algunas reflexiones, experiencias y conocimientos en un tema que ha mostrado como riqueza de perfiles que estaba oculta por una visión más tradicional. Y para acabar los agradecimientos, es necesario citar al Secretario de la Revista y del Consejo de Redacción, Jesús Prieto de Pedro, cuyas gestiones, opiniones y paciencia han sido imprescindibles para la definitiva confección del número.

Estudios

