

Las funciones consultivas en el Estado democrático

SUMARIO: 1. LOS MODELOS INICIALES DE ADMINISTRACION CONSULTIVA. 2. LOS VACIOS QUE DEJO LA ADMINISTRACION CONSULTIVA. 3. LOS ORGANOS STAFF AND LINE, DE COORDINACION Y DE DIALOGO SOCIAL. 4. CONCLUSION. ¿CRISIS DE LA FUNCION CONSULTIVA?

Cuando Maquiavelo dedicó *El Príncipe* a Lorenzo el Magnífico, «considerando que no me es posible ofrecer mayor don que el de daros facultad de poder» (1), no pensó posiblemente que, más que un género literario y un modo de enfocar la política, estaba prefigurando una institución estatal, ya que ofrecía como ideal de gobernante el Príncipe sabio, el que tiene conocimientos para ejercer el mando (2), y estos conocimientos han de proporcionarlos personas e instituciones. Tras Maquiavelo vinieron varias docenas de obras destinadas a aconsejar a los Príncipes y se consolidaron, asimismo, validos y órganos polisindiales, participando unos y otros de la doble misión de asesorar al Monarca y realizar una cierta gestión administrativa y política. El consejero, unipersonal o colegiado, ya con funciones estrictamente asesoras, ya con alguna función administrativa activa, era una institución plenamente consolidada y apreciada al iniciarse la crisis del Antiguo Régimen (3).

(1) Niccolò MACHIAVELLI: *El Príncipe*, dedicatoria (trad. de J. G. de Luaces, Aguilar, Madrid, 1957, 3.ª ed., p. 22).

(2) Véase Javier CONDE: *El saber político en Maquiavelo*, Eds. Revista de Occidente, Madrid, 1976, 2.ª ed., pp. 74-78.

(3) Para el sistema de Consejos en Francia, véase Jean-Louis MESTRE: *Introduction historique au droit administratif français*, Presses Universitaires de France, París, 1985, pp. 189-200 y

En Francia, concretamente, no costó mucho esfuerzo pasar de la *Cour du roi* hasta el Consejo de Estado del año VIII. Pero ese paso, que técnicamente no resultó extremadamente complejo, se dio en medio de un proceso de transición mucho más profundo que acabó desembocando en el Estado liberal. Así, los primeros pasos de este Estado liberal fueron guiados (y es la palabra más adecuada) por instituciones consultivas que recibieron comúnmente la denominación de Consejo de Estado. Tenemos, pues, en los comienzos del siglo XIX una función consultiva y un órgano consultivo. Mas la vida jurídica no se estanca y cuando función y órgano parecían cerrados y plenos de funciones, la una y el otro se desparraman desde el lugar que les ha fijado la historia y el ordenamiento, hasta el punto de que se ha hablado sin excesiva exageración de crisis de la función consultiva. Por eso no parece inoportuno recordar sus antecedentes y sus formas actuales para tratar de confirmar si realmente las necesidades consultivas del Estado y sus formas orgánicas están realmente en crisis.

1. LOS MODELOS INICIALES DE ADMINISTRACION CONSULTIVA

Sin entrar en precedentes innecesarios, el Consejo de Estado francés es el primer experimento de órgano consultivo del Estado contemporáneo, como es sabido. Ahora bien, el Consejo de Estado que nace con la Constitución del año VIII (art. 52) inicia sus infantiles pasos con unas características que deben retenerse (4). Este cuerpo napoleónico se configuró inicialmente como el *coopérateur le plus utile, et l'auxiliaire facile du pouvoir absolu*, como dijo con desconfianza Vivien (5), para lo cual está volcado en la misión de consejero personal del Primer Cónsul y luego del Emperador, con funciones de alcance legislativo, administrativo y militar (Sección de Guerra), y cuyos miembros, como suele ocurrir en los regímenes autoritarios, disfrutaban de una influencia y un prestigio superior al de los Ministros. No es casualidad, y lo ha visto muy bien PARADA (6), que Napoleón fuera militar, por lo que trató de dar al Consejo de Estado una organización y unos procedimientos de actuación propios de un Estado Mayor, pero como era también Jefe del Estado aplicó esta idea del Estado Mayor

203-219. Para España, Jesús LALINDE: *Iniciación histórica al Derecho español*, Ariel, Barcelona, 1983, 3.ª ed., pp. 400-419.

(4) Sobre sus orígenes y evolución, véase el trabajo de Luciano PAREJO: «La función consultiva en Europa: los Consejos de Estado francés e italiano», en este mismo número.

(5) VIVIEN: *Etudes administratives*, 3.ª ed., tomo I, p. 94 (reimp. de Eds. Cujas, París, 1974).

(6) José Ramón PARADA: *Derecho administrativo. II. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 1991, 5.ª ed., pp. 291-309. Es éste el capítulo que se reproduce en el presente número.

a una estructura que él conocía del Antiguo Régimen, que es la del órgano que asesora al gobernante (como dice PAREJO). El Consejo de Estado francés nace, pues, ante todo, como un órgano de asesoramiento político, administrativo y militar del Emperador.

Pero este origen político se transformó pronto, ya que en 1806 la función de asesoramiento administrativo, que se dirigía fundamentalmente al esclarecimiento y consejo del Emperador, sin vincularle en su dictamen, se expande al crearse las Comisiones de Alta Policía Administrativa y de lo Contencioso (7), lo que nos pone en un ámbito tendencialmente muy diferente. Pero antes de seguir hay que tratar de entender por qué se produce ese giro y para ello quizá sea procedente profundizar un instante en las causas que dieron lugar a la institución del Consejo de Estado.

Se interprete como se interprete el alcance de la separación de poderes que surge en Francia a partir de la Constitución de 1791 (8), se puede afirmar que el Ejecutivo, hasta la Constitución del año VIII, es un órgano relativamente débil, sometido a las Asambleas, ajeno a la función legislativa, pero con indudables prerrogativas para dirigir la Administración (9). Y aquí se inscriben precisamente las carencias que trató de cubrir Napoleón con su Consejo de Estado, es decir: 1) un órgano técnico que gobierne con él y le prepare los reglamentos pero sin el *status* propio del Ejecutivo, que incluso en la Constitución del año VIII conservaba alguna responsabilidad o sometimiento parlamentario; 2) un órgano que rompa lo que todavía queda de separación de poderes y colabore con el Jefe del Estado, al menos en cierto grado, en la función legislativa; 3) y, dado que Napoleón ya contemplaba la expansión europea con métodos militares, un Estado Mayor que incardinara la política de guerra en el contexto global de la política del Estado. Hasta aquí las razones que pueden explicar el nacimiento del Consejo de Estado como órgano o instrumento al servicio de un Ejecutivo fuerte y de sus necesidades en el marco del nuevo cuadro institucional (10). Pero también hay que buscar sus causas en la situación

(7) Gérard SAUTEL: *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Dalloz, París, 1978, 4.ª ed., pp. 260-261.

(8) Véase, con enfoques diferentes, Michel TROPER: *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1980, 2.ª ed.; Jacques CHEVALLIER: «La séparation des pouvoirs», en el volumen colectivo *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, Economica-Presses Universitaires d'Aix-Marseille, París, 1990, pp. 113-146.

(9) Jacques GODECHOT: *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Presses Universitaires de France, París, 1968, 2.ª ed., especialmente pp. 81-90 y 303-316.

(10) En definitiva, si, como dijo ORLANDO, en los Estados monárquicos medievales la tendencia de la Corona a hacerse el único centro de poder determinó que el Monarca, no pudiendo actuar solo en muchas de sus prerrogativas, se rodease de hombres competentes y versados (Vittorio Emanuele ORLANDO: *Principios de Derecho administrativo*, trad. de A. Rodríguez Bereijo, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978, p. 51), el caso napoleónico ofrece

en que se encontraba la Administración francesa en el año VIII.

El nuevo modelo de Administración territorial napoleónica, fundada en la centralización, se apoyaba en una base periférica (los prefectos y los alcaldes) (11) y en una base central, bases que Napoleón tiene que reorganizar a partir de los elementos útiles del decenio 1790-1800. Pero aquí surge un dato que se fue conformando durante este decenio, y que ha resaltado Sautel, y es que la revolución había dejado sus huellas en el ciudadano y éste se acostumbró a reclamar la satisfacción de sus derechos ante la Administración y ante los Tribunales (12), por lo que la nueva Administración napoleónica ha de hacer frente a las reclamaciones que se canalizan a través del contencioso-administrativo (se crean los Consejos de Prefectura con ese fin). En tal movimiento de cambio, y dado tanto la orientación autoritaria del régimen como el deseo de no renunciar a la función judicial de la Administración, Napoleón quiso conseguir tres finalidades: *a)* no renunciar a su intervención como impulsor directo de la resolución de las eventuales reclamaciones administrativas; *b)* que la respuesta al ciudadano fuera jurídicamente rigurosa; *c)* que se resolvieran los conflictos de jurisdicción, ya muy numerosos, que enfrentaban a la Administración y a los Tribunales de nueva planta.

En definitiva, el Consejo de Estado nace como instrumento al servicio del Jefe del Estado para su asistencia política, jurídica y militar, tanto en el diseño estratégico como en la reordenación administrativa, pero sin entrar en el campo de la gestión. Y por ello, este modelo evoca lejanamente a la función del comisario, tal como lo describe Hintze, es decir, la figura que afronta nuevos cometidos administrativos que la Administración tradicional no se siente inclinada o no puede realizar. Un comisario sinodial extraordinario con tendencia, como también dice Hintze, a convertirse fácilmente en órgano administrativo ordinario (13), y es lo que empezó a ocurrir con el Consejo de Estado tras las reformas operadas a lo largo de 1806.

En 1806, y a través de varios decretos, se formó, como hemos dicho, la Comisión de la Alta Policía Administrativa y la Comisión de lo

unos rasgos similares, pues a mayor concentración de poder del Jefe del Estado, más personas y órganos se hicieron necesarios para informarle y coadyuvar a la toma de decisiones.

(11) Por todos, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Taurus, Madrid, 1981, 2.ª ed., pp. 53-64. Desde el punto de vista de la reforma municipal, mi obra *Los orígenes del municipio constitucional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, pp. 59-87.

(12) SAUTEL: *op. cit.*, pp. 256-257.

(13) Otto HINTZE: «El comisario y su significación en la historia general de la Administración», en su *Historia de las formas políticas* (trad. J. Díaz García), Eds. Revista de Occidente, Madrid, 1968, pp. 183. Posteriormente, Carl SCHMITT, en *La dictadura* (trad. de J. Díaz García, Eds. Revista de Occidente, Madrid, 1968, pp. 104-112) recreó y amplió este proceso de transición del comisario extraordinario al funcionario ordinario.

Contencioso, lo que vino a desplazar en parte los cometidos del Consejo desde lo político a lo jurisdiccional, y ello fue posible por la renuncia del soberano a intervenir en la decisión dando preferencia a lo jurídico sobre el criterio de la oportunidad política (14), aun cuando lógicamente se siguiera basando en la jurisdicción retenida. El motivo de este giro, más descrito que explicado en los autores franceses, trae quizá causa del paralelo proceso de rutinización del carisma, que decía Weber. Es decir, los más de seis años transcurridos desde el año VIII han permitido consolidar un aparato administrativo sólido, han permitido culminar casi la gran revolución del ordenamiento civil y procesal (a falta de la reforma procesal penal de 1808) y la institución parlamentaria, a partir de la Constitución del año XII, está domesticada. El Emperador ya no necesita tanto un consejero colegiado como un aparato de asesoramiento jurídico-administrativo con rigor y sobre todo con responsabilidad. Así nace el nuevo Consejo de Estado, a cargo de una nueva aristocracia de toga orgullosa más de su profesionalidad que de su fidelidad al Emperador, de lo que daría muestras en algunos casos que no se resolvieron a gusto de Napoleón (15).

A partir de las reformas de 1806 se puede hablar de dos modelos de Consejo de Estado. Por un lado, el Consejo-consejero del Príncipe y el Consejo-asesor de la Administración y él mismo juez administrativo. La historia administrativa francesa marca muy bien las fases de predominio de uno y otro modelo, ya que a medida que avanza el régimen representativo el asesoramiento político se va reduciendo y se alza la función consultiva administrativa. Por eso se retorna al modelo de consulta política con el Segundo Imperio y por eso, en plena Restauración, Henrion de Pansey hubo de defender al Consejo de Estado frente a los ultras con argumentos ambiguos, a medio camino entre el modelo autoritario y el modelo representativo, defendiendo el papel técnico-jurídico del Consejo pero en su función de asesoramiento del Rey (16). Ciertamente es que al Consejo de Estado nunca le faltaron enemigos desde los ultras que querían borrar el pasado napoleónico a los liberales que desconfiaban de su sometimiento al poder (17), pasando por muchos estratos administrativos que se veían en parte suplantados y en parte juzgados por él, pero si el Consejo de Estado ha pervivido en Francia quizá se deba, como apunta Legendre, a que en una sociedad tan conflictiva como la francesa el Consejo vino a resolver con-

(14) SAUTEL: *op. cit.*, p. 262.

(15) GODECHOT ofrece algunos casos de esta naturaleza (*op. cit.*, pp. 582-583).

(16) Pierre-Paul-Nicolas HENRION DE PANSEY: «De l'autorité judiciaire», en *Oeuvres judiciaires du président... annotées par une société de jurisconsultes et magistrats*, B. Dussillon éd., París, 1843, pp. 668-670.

(17) VIVIEN: *op. cit.*, pp. 91-114.

flictos y ha constituido un punto de equilibrio entre liberalismo y autoritarismo (18).

Con las lógicas variantes, otro tanto encontramos en Italia, si bien aquí los perfiles están más difuminados. La invasión napoleónica creó en los Reinos de Italia y de Nápoles dos Consejos de Estado de tintes napoleónicos que desaparecieron al acabar el dominio francés. A partir de la Restauración algunos Estados crearon o recrearon diversos órganos consultivos (19), que en su mayor parte no eran sino los órganos ya existentes en el siglo XVIII (20), lo que tendencialmente les aproximaba, *malgré eux*, al primer modelo napoleónico, es decir, eran consejeros colegiados del Príncipe, cuyas sesiones él mismo presidía. El giro se produjo con el Estatuto Albertino y las ulteriores normas de desarrollo a partir de la Ley de 1859, que introducen en Italia el segundo modelo de Consejo de Estado, un órgano de Administración consultiva profesionalizado, con atribuciones en materia de justicia administrativa, el cual se asentó tanto que durante el fascismo pervivió con este fin, mientras se creaba un órgano político-consultivo *ad hoc*, el Gran Consejo del Fascismo (21). El proceso evolutivo es, por consiguiente, muy similar al de Francia, pero con la única diferencia de que la transformación democrática italiana no se vio interrumpida por la emergencia de un régimen autoritario como el Segundo Imperio. Pero en términos políticos y jurídicos la transformación es muy similar. Los diversos Consejos al servicio del Príncipe se tornan incompatibles con los supuestos políticos del Estatuto Albertino, que resta protagonismo al Monarca en beneficio del Parlamento, por lo que el órgano consultivo ya no sirve al Rey ni puede asesorar al Parlamento. En cambio, y en un campo estrictamente jurídico-consultivo, era pensable recrear el instituto vinculado al Gobierno, máxime cuando este órgano tenía extensas atribuciones legislativas y políticas justificadas por la situación excepcional de la unificación (22).

Tampoco España se separó de esta evolución. El Consejo de Estado, típica institución consultiva del Monarca (23), mantiene su deno-

(18) Pierre LEGENDRE: *Histoire de la Administration de 1750 à nos jours*, Presses Universitaires de France, París, 1968, pp. 508-511.

(19) El Consejo de Estado ordinario, el Supremo Consejo de Cancillería y la Consulta, todos en el Reino de las Dos Sicilias, la Consulta de Estado en los Estados Pontificios, la Gran Consulta de Toscana, el Consejo de Estado del Reino de Cerdeña.

(20) Sobre este período, Guido LANDI: «Consiglio di Stato. Premessa storica», *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1961, vol. IX, pp. 294-306.

(21) Debidamente justificado por Guido ZANOBINI: *Corso di diritto amministrativo*, vol. 3: *L'organizzazione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1940, 2.ª ed., p. 233.

(22) Carlo GHISALBERTI: *Storia costituzionale d'Italia, 1848-1948*, Laterza, Bari, 1987, 6.ª ed., pp. 80-81 y 87-93.

(23) Véase para el período del Antiguo Régimen, Feliciano BARRIOS: *El Consejo de Estado de la Monarquía española, 1521-1812*, Consejo de Estado, Madrid, 1984. Asimismo, Alejandro NIETO: *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, pp. 101-113.

minación en la Constitución de 1812 y sigue siendo, en cierta medida, tributario de los modelos absolutista y napoleónico porque el texto gaditano, aún cuando democratiza su composición al parlamentarizar la designación de sus miembros, lo configura como «único Consejo del Rey», quien oír su dictamen «en los asuntos graves gubernamentales» y especialmente en la sanción de las leyes, la declaración de guerra y los tratados (art. 236). Algo parecido, aunque con traza más moderna, se puede decir del Consejo Real de España e Indias, que creó la Reina Gobernadora en 1834 y se disolvió dos años después, precisamente cuando se deroga el Estatuto Real y retorna la vigencia de la Constitución de 1812.

Finalmente, y con la denominación de Consejo Real, se crea en 1845. Lo característico de este órgano en que se inserta plenamente en el modelo de Administración consultiva del Estado representativo, y es muy significativo que POSADA HERRERA, en sus *Lecciones*, propugnara un año antes su establecimiento, tanto para aconsejar a los Ministros (no al Rey) como para dar unidad y enlace a una Administración que se ve alterada por los cambios de Gobierno y por la sucesión de personal parlamentario, amén de cumplir las funciones de Tribunal Superior de lo contencioso-administrativo (24). Pues bien, y sin entrar en la larga polémica sobre los orígenes de lo contencioso-administrativo, el Consejo Real cumple plenamente tales deseos (25) y así se irá consolidando en sus disposiciones orgánicas, en una de las cuales vuelve a denominarse Consejo de Estado (1856). Por último, en 1888 pierde sus funciones jurisdiccionales y no debe parecer casualidad que el único momento en que se pretendió politizar el Consejo de Estado fuera durante la Dictadura de Primo de Rivera, precisamente cuando el régimen representativo había quedado en suspenso.

No es mi propósito hacer la historia del Consejo de Estado español (que resume perfectamente PARADA unas páginas más adelante), sino destacar unos hitos que muestran semejanzas notables con Francia e Italia: la Monarquía absolutista o semiabsolutista busca consejeros del Príncipe, la Monarquía representativa, aunque sea moderada (26), desea un órgano consultivo que lo es, cada vez más, de la Administración antes que del Gobierno como ente político.

(24) José de POSADA DE HERRERA: *Lecciones de Administración*, ed. fasc., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978, tomo I, pp. 217-230.

(25) Pedro GÓMEZ DE LA SERNA: *Apéndice a las Instituciones de Derecho administrativo español publicadas por D...*, Imprenta de don Vicente de Lalama, Madrid, s. d., pp. 7-11. También el opúsculo de DCB que reproduce parcialmente Alejandro NIETO en «Del Consejo Real como elemento del Gobierno constitucional», *Revista de Administración Pública*, núm. 84, septiembrediciembre 1977, pp. 537-552.

(26) Queda para los historiadores del Derecho interpretar el motivo por el que fueron los moderados, y además sin base constitucional (PARADA, *op. cit.*, p. 298), los que establecieron una institución muy conectada al sistema representativo. Quizá el origen esté en que el Consejo se

2. LOS VACIOS QUE DEJO LA ADMINISTRACION CONSULTIVA

En 1873, apenas un año después de la Ley republicana que estableció definitivamente en Francia el Consejo de Estado como órgano de la Administración consultiva, se celebró en la Academia de Ciencias Morales y Políticas de París una sesión en la que un español, Luis M. de la Torre y Hoz, leyó una memoria sobre los Consejos de Estado (27). Este opúsculo partía de la necesidad de conectar estos órganos con la naturaleza del régimen político, de modo que establecía una relación inversa entre las instituciones representativas y las potestades de los Consejos de Estado:

«toutes les fois qu'une représentation générale du pays n'existe point, ou qu'elle se trouve réduit au silence, le Prince essaie d'y suppléer en transférant l'exercice de la plus grande portion de sa puissance à des Conseils...» (28).

Y es que con este breve aserto, DE LA TORRE indicó muy bien una parte del problema que dejó latente la institución del Consejo de Estado en los regímenes representativos. En las Monarquías constitucionales (y luego parlamentarias) y en las Repúblicas democráticas, los Consejos de Estado se desvinculan del Príncipe tradicional o del dictador y se convierten en el órgano por excelencia de la Administración consultiva, atrayendo incluso una parte de la jurisdicción administrativa, delegada naturalmente. Pero tanto en el Antiguo Régimen (que en Italia se prolonga hasta mediados del siglo XIX en muchos Estados) como en el régimen napoleónico, los Consejos de Estado son consejeros orgánicos porque, como hemos visto que dijo ORLANDO, la acumulación de funciones y la concentración de poderes en el Monarca hacían indispensable que éste contara con personas u órganos que le informaran y asesoraran en la toma de decisiones.

De esta función de información y asesoramiento se van desprendiendo los Monarcas representativos y sus Gobiernos pero la necesidad subsiste: los órganos políticos de Gobierno precisan consejos con

veía como institución de significado político intermedio entre el sistema polisindial del Antiguo Régimen y el radicalismo progresista que desconfiaba de esta clase de órganos.

(27) Luis M. DE LA TORRE Y HOZ: *Mémoire sur les Conseils d'Etat lu par... à la séance du 5 juillet 1873 de l'Académie des sciences morales et politiques*, Durand et Pedone Lauriel, libraires, París, 1873. No he encontrado datos biográficos sobre este autor salvo los que se encuentran en el PALAU: que fue Conde de Torreamez y que en 1884 y 1892 publicó en la misma línea que el opúsculo citado *Los Consejos del Rey durante la Edad Media, su formación, autoridad y principales acuerdos en Europa y singularmente en Castilla*, Tello, Madrid, 2 vols.

(28) *Ibidem*, p. 11.

criterios igualmente políticos y ese consejo no se lo pueden dar ni los Consejos consultivos (volcados en lo jurídico) ni los órganos de la Administración (que tiende a actuar cada vez más con criterios objetivos de servicio público). Así surge la necesidad de un nuevo órgano de asesoramiento estrictamente político, los Gabinetes ministeriales.

Uno de los mejores conocedores de a historia de los Gabinetes ministeriales, Guy THUILLIER, se preguntaba en 1982 por qué sólo se han desarrollado en Francia (29), pero, dejando de lado que en dicha fecha ya existía en España desde 1977 un embrión de Gabinete, el tema no parece todo lo fácil que aparenta, porque si bien nominalmente Francia era de los pocos países en donde existían en aquel entonces los Gabinetes, bajo otros nombres, naturalmente que existen o han existido. Por eso parece necesario efectuar algunas aclaraciones terminológicas.

Se entiende por Gabinetes ministeriales aquellas estructuras de apoyo a los Presidentes, a los Ministros y demás altos cargos de un Gobierno cuyas funciones son de asesoramiento o impulso político a la acción de titular del cargo, bien hacia el interior del propio Ministerio u órgano, bien hacia el exterior para colaborar en las actividades políticas externas de dicho titular, al margen de las estructuras administrativas regulares, y con independencia del origen funcional o político de sus miembros. Ni siquiera en Francia esta idea tiene un adecuado reflejo terminológico, pues existen Gabinetes típicamente administrativos y no políticos (los de los Prefectos, cuyos jefes pertenecen a la carrera prefectural) y existen también órganos de apoyo político sin tal nombre, como es la Secretaría General de la Presidencia de la República.

Esta confusión terminológica procede de que históricamente han recibido el nombre de Gabinetes tanto los órganos de apoyo político y personal a los altos cargos del Gobierno y de la Administración como los órganos denominados *staff and line*. Como veremos a continuación, ambos tipos de órganos se sitúan en un mismo ámbito que es el de la función consultiva, pero sus diferencias son igualmente notables porque los primeros se dirigen a prestar asesoramiento al margen de la estructura ordinaria de la Administración (incluso aunque ese asesoramiento verse sobre materias administrativas), en tanto que los segundos asesoran dentro de esa estructura ordinaria y en la mayoría de las veces responden a criterios de legalidad. Por poner un ejemplo expresivo, en la primera categoría entran los Gabinetes de los Ministros, en tanto que en la segunda situaríamos las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos.

(29) Guy THUILLIER: *Les cabinets ministériels*, Presses Universitaires de France, París, 1982, pp. 16-17.

Hechas estas precisiones, estamos en condiciones de ver cómo la apreciación de THULLIER no se ajusta a la realidad, pues encontramos Gabinetes (con éste o con otro nombre) en otros países distintos de Francia.

Los Gabinetes surgen indudablemente en Francia, pero no en el momento en que aparecen órganos con tal nombre. De la información que proporciona el propio Thuillier (30) y otros autores (31) se desprende que aunque hubo Gabinetes entre la Restauración y el Segundo Imperio, tanto por sus funciones como por su composición se trataba más bien de órganos *staff and line*, integrados de forma relativamente armónica en la Administración y que tenían atribuidas funciones confidenciales pero necesarias en todo Ministerio. Precisamente cuando los Ministros de la Tercera República empiezan a dirigir una Administración de la que desconfiaban aparecen los Gabinetes propiamente dichos. En dicho momento, como dice también THULLIER, las tareas políticas se acrecientan, los Ministros son también Diputados que han de cuidar su circunscripción y su partido, han de relacionarse con el Parlamento y, en su caso, enfrentarse a los Directores y a los Secretarios Generales de los Ministerios (32). En definitiva, órganos con cometidos y composición políticos que emergen cuando el Consejo de Estado francés pierde toda función de asesoramiento político y que se dispersan entre los diferentes Ministerios por diversas razones, entre las que deben recordarse la pérdida de peso político del Jefe del Estado (tradicional destinatario del asesoramiento) y la compatibilización del cargo de Presidente del Consejo con alguna cartera importante, por lo que la cabeza del Ejecutivo carecía a veces de un órgano de apoyo político propio.

Los Gabinetes, ya con un *status* estable a partir del Decreto de 13 de febrero de 1912 que los reguló, fueron durante varios decenios la bestia negra de la Tercera República precisamente por los rasgos políticos que constituían su razón de ser (politización, extracción partidista, superposición a las estructuras administrativas regulares), pero lo cierto es que se convierten en instrumentos políticos indispensables en Gobiernos habitualmente inestables que necesitaban un instrumento de enlace con una Administración que estaba por encima de los cam-

(30) THULLIER: *op. cit.*, pp. 6-18, así como su «Les cabinets ministériels de 1815 à 1870», en el volumen colectivo *Les superstructures des Administrations centrales*, Cujas, París, 1973, pp. 191-198.

(31) SAUTEL: *op. cit.*, pp. 396-397; Jacques FOURNIER: *Le travail gouvernemental*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques-Dalloz, París, 1987, pp. 104-111; así como el volumen colectivo *Quarante ans de cabinets ministériels. De Léon Blum à Georges Pompidou*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1982.

(32) THULLIER: *Les cabinets ministériels*, cit., pp. 10-13; LEGENDRE: «Les cabinets ministériels de la III^e République», en el volumen colectivo *Les superstructures...*, cit., pp. 119-205.

bios ministeriales (33). Y aunque cada República los ha configurado de manera diferente, se pueden señalar tres rasgos permanentes: a) los Gabinetes específicos del Presidente de la República y del Primer Ministro se dirigen al control de los Ministerios (34); b) los Gabinetes de los Ministros desempeñan funciones políticas externas para la relación de éstos con el Parlamento y con los ciudadanos, y cuando era compatible la permanencia en el Gobierno y en el Parlamento, también con las circunscripciones en las que mantener su presencia viva; c) estos mismos Gabinetes ministeriales asumen dos funciones administrativas internas, las de mayor confidencialidad o más delicadas y las de seguimiento de la gestión administrativa ordinaria.

Ahora bien, como decíamos más arriba, el modelo francés de Gabinete no es una experiencia política única. El órgano de más similitud lo encontramos en Estados Unidos, en el *Executive Office*. Desde que en 1784 el Congreso norteamericano aprobó un primer crédito para el *staff* presidencial y en 1825 el Presidente Monroe solicitó que se le autorizara una estructura de apoyo más amplia, el aparato político de asistencia al Presidente no ha dejado de crecer. Pero fue Roosevelt quien formó el *Committee on Administrative Management* o Comisión Brownlow para analizar qué estructuras de apoyo podía necesitar la Presidencia en un momento en que, como dice John HART, la crisis social subsiguiente a la depresión de 1929 había dejado obsoleta a la Presidencia. Del Informe Brownlow, publicado en 1937, se pasó, no sin dificultades políticas y críticas académicas, a la creación del nuevo *staff* presidencial en 1939 y esta reorganización se fundamentó en una idea muy importante del Informe Brownlow que conviene recordar: «The President needs help.» Así nació el *Executive Office* (35). Con la *Reorganization Act* de 1939, Roosevelt pudo dictar el *Reorganization Plan n.º 1*, que crea formalmente el *Executive Office*, y la *Executive Order 8248*, que estableció los distintos órganos en que se divide el nue-

(33) Joseph BARTHELEMY y Paul DUEZ justifican muy acertadamente el papel de los Gabinetes ministeriales en la Tercera República explicando que, con la rapidez de los cambios ministeriales, el Ministro estaría aislado e impotente, ya que para controlar el Ministerio no puede contar con los funcionarios permanentes del mismo: «il n'y aurait pas de contrôle véritable si la bureaucratie se contrôlait elle-même» (*Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, París, 1933, pp. 788-789).

(34) Véanse Michel SCHIFRES y Michel SARAZIN: *L'Elysée de Mitterrand. Secrets de la maison du Prince*, Eds. Alain Moreau, París, 1985, excelente reportaje sobre el primer período presidencial de Mitterrand con una buena descripción de las funciones y diferencias entre el Gabinete y la Secretaría General, siendo esta última el verdadero Gabinete político de control de la Administración. También, en un plano más académico, Marie-Christine KESSLER: «Le cabinet du Premier ministre et le Secrétariat général du gouvernement», y Samy COHEN: «Le Secrétariat général de la présidence de la République», en Francis DE BAECQUE y Jean-Louis QUERMONNE (dirs.): *Administration et politique sous la Cinquième République*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1982, 2.ª ed., pp. 69-113 y 104-127.

(35) La historia de este proceso de reorganización está muy detallada en John HART: *The Presidential Branch*, Pergamon Press, Oxford, 1987, pp. 10-36.

vo *staff*. A partir de entonces el *Executive Office* no ha dejado de crecer tanto orgánicamente como en influencia, de acuerdo con los intereses y puntos de vista de cada Presidente (36).

Lo importante de este órgano es que se trata de una estructura de apoyo político que marcha en paralelo a las Secretarías y a las Agencias independientes y que contribuye no sólo a controlar a unas y otras, sino sobre todo a asistir al Presidente en las grandes decisiones estratégicas y en los actos cotidianos de trascendencia política. Y si Eisenhower se preocupó de regular el *status* de los miembros de este Gabinete, Kennedy abrió paso a formas de actuación informales que son una de sus características actuales, como lo es también su actuación al margen de la burocracia regular, forma de trabajo que introdujo Nixon, que desconfiaba de ésta (37).

El resultado de esta evolución y de este crecimiento es que el *Executive Office* es quizá el ejemplo más claro de lo que aquí se denominaba Gabinete ministerial, con las únicas diferencias de que se trata de una estructura engarzada exclusivamente en la Jefatura del Estado, en lugar de estar dispersa en los distintos órganos ministeriales, y de que se superpone a otros órganos que, con iguales fines de asistencia y asesoramiento políticos, se vinculan también al Presidente y que quizá tengan mayor proximidad a la estructura *staff and line* como es el *Office of Management and Budget*. En cualquier caso, y así lo destaca QUERMONNE (38), el *Executive Office* se configura de forma muy parecida a los Gabinetes franceses, es decir, el consejero político del Príncipe moderno que actúa al margen de la Administración regular y que ni siquiera necesita de ésta para desenvolverse en las situaciones en que pasa del asesoramiento a la acción.

Es interesante preguntarse por las causas que dan lugar a la aparición y consolidación de esta clase de órganos en un sistema político tan diferente al francés. A mi entender, se debe a tres razones que se sintetizarían en lo siguiente:

a) La debilidad constitucional del Presidente. Como es sabido, el diseño de relación de poderes en Estados Unidos partió de la experiencia de enfrentamientos de la Corona y el Parlamento en Inglaterra, por lo que de la Convención de Filadelfia sale una Presidencia modesta aún con elementos suficientes para su fortalecimiento. Era, como dice Roger H. DAVIDSON, una invitación a la lucha (39). El debate si-

(36) *Ibidem*, pp. 37-95. Asimismo, Robert WILLIAMS: «The President and the Executive Branch», en el volumen *Roosevelt to Reagan. The Development of the Modern Presidency*, C. Hurst & Co., Londres, 1987, pp. 119-158.

(37) WILLIAMS: *op. cit.*, pp. 135-143. FOURNIER: *op. cit.*, pp. 175-184.

(38) QUERMONNE: *L'appareil administratif de l'Etat*, Seuil, París, 1991, p. 31.

(39) Roger H. DAVIDSON: «Invitation to Struggle: An Overview to Legislative-Executive Relations», *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol. 499, septiembre, 1988, pp. 9-21.

guió en las páginas de *El Federalista* con Madison y Hamilton y persistió al discutirse la creación y adscripción de las Secretarías y sobre cuál poder tenía potestad para nombrar a sus titulares (40). El resultado fue una Presidencia poco fuerte que no necesitaba excesivos medios para hacer frente a sus responsabilidades constitucionales. Pero este panorama cambió en los años treinta del siglo XX con Roosevelt, que diseña una Presidencia fuerte y activista para resolver la crisis social y económica, primero, y la guerra, después. Y este fortalecimiento sigue siendo necesario a partir de Truman para responder a los nuevos retos internacionales. Esto explica en parte que una Presidencia activista en lo económico y en lo internacional haya creado un aparato de apoyo propio igualmente sólido (41).

b) La debilidad de los partidos. Con unos partidos localistas que actúan con escasa disciplina y cuya acción se dirige más hacia las elecciones que hacia el Gobierno, el Presidente, aunque sea el líder del partido y ejerza su liderazgo con autoridad (42), difícilmente puede contar con la maquinaria de su partido para gobernar y a lo sumo le asistirá para sacar su política en el Congreso. Eso también explica que haya de recurrir a un aparato de apoyo porque un Presidente, desde que entra en la Casa Blanca, tiene más un equipo personal que un partido que le asista.

c) La relativa debilidad de la Administración. El federalismo norteamericano, a pesar del proceso centralizador iniciado desde el *New Deal*, tiene una característica que resaltó hace años Bernard Schwartz: que cada Estado dispone de un aparato completo para cumplir y hacer cumplir las leyes (43), es decir, que dispone de una Administración extensísima que hace frente a todos los problemas derivados de lo que en Europa llamaríamos bienes y servicios públicos. La consecuencia es que la Administración federal es más programadora que ejecutora y que su papel se ha reducido además durante la Presidencia de Reagan (44). Todo ello creó muy pronto la impresión de que el Presidente necesitaba un aparato propio, distinto del propiamente administrativo (45).

(40) Carl Brent SWISHER: *El desarrollo constitucional de los Estados Unidos* (trad., H. Charny), Ed. Bibliografía Argentina, Buenos Aires, 1958, tomo I, pp. 47-50.

(41) Sobre el contexto en que se mueve el Presidente frente al Congreso, véase Michael L. MEZEY: *Congress, the President and Public Policy*, Westview Press, Boulder, Col., 1989.

(42) Jean GICQUEL: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestein, París, 1987, 9.ª ed., pp. 301-303.

(43) Bernard SCHWARTZ: *El federalismo norteamericano actual* (trad. de J. M. Ruigómez), Civitas, Madrid, 1984, pp. 25-29.

(44) Véase, como aportación reciente, Robert D. EBEL: «Federalisme fiscal als Estats Units: tendències i perspectives», en el volumen colectivo *Seminari sobre la situació actual del federalisme als Estats Units d'Amèrica*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1991, pp. 115-154.

(45) Lo que explica también que el Departamento de elaboración del Presupuesto, el *Office of Management and Budget*, forme parte del *staff* presidencial y no esté incorporado al Departamento del Tesoro.

Estos tres motivos, tan distintos a los que dieron lugar a la formación de los Gabinetes franceses de la Tercera República, tienen sin embargo un punto en común. Los titulares de los poderes ejecutivos necesitan un fuerte apoyo político que acaban creando cuando la Constitución o la coyuntura política no les permite utilizar políticamente a la Administración regular.

Sin pretender trazar un cuadro completo de los restantes Gabinetes políticos (46), sí debe recordarse que la *Policy Unit*, que funcionó dentro del *Prime Minister Office* británico entre 1974 y 1983, y el *Central Policy Review Staff*, entre 1970 y 1974, han actuado con la misma finalidad, lo que dio lugar a numerosas desconfianzas, ya que se veía en estos órganos un *kitchen cabinet* (47), que actuaba con criterios políticos partidistas al margen de la Administración. Tampoco debemos dejar en el olvido los Gabinetes belgas, que funcionan desde 1840, y los Gabinetes portugueses, de origen reciente. Conviene recordar finalmente que en España, como describe Luis OORTEGA en este número, la estructura de los Gabinetes está sólidamente implantada desde 1982, si bien sus inicios se remontan hasta 1977 (48).

Con este recorrido es fácil comprender que en una democracia pluralista la política, y no sólo partidista, no queda al margen de la estructura gubernamental. El gobernante moderno, como el Príncipe absolutista, busca asesorarse sobre la oportunidad política de su acción y cuanto más se consolida el Estado de Derecho, con sus consecuencias sobre una Administración objetiva que actúa con criterios de legalidad, más necesario se hace el órgano político que aconseje al gobernante en la ejecución y diseño del programa del Gobierno, que le ayude en su relación con el partido, con el Parlamento (y dentro de éste con el Grupo o Grupos parlamentarios de la mayoría) y con la sociedad, especialmente con la prensa y con la circunscripción electoral.

3. LOS ORGANOS *STAFF AND LINE*, DE COORDINACION Y DE DIALOGO SOCIAL

Con lo dicho hasta aquí podría pensarse que el consejero del Príncipe absolutista ha terminado su proceso de mitosis, del que se han des-

(46) Lo que se ve en el trabajo de Pablo SANTOLAYA: «La experiencia de los Gabinetes políticos en Derecho comparado», en este mismo número.

(47) John P. MACKINTOSH: *The British Cabinet*, Stevens & Sons, Londres, 1977, 3.ª ed., pp. 517-521.

(48) Véase Luis MARTIN REBOLLO: «Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno», *Documentación Administrativa*, núm. 188, octubre-diciembre 1980, pp. 251-260, donde se describe la regulación jurídica de los Gabinetes en los primeros años de la transición.

gajado, para hacer frente a las necesidades del Estado representativo, los Consejos de Estado y los Gabinetes políticos. Pero esta operación ontogénica no se debe dar por acabada. Sin el sentido político de los Gabinetes y sin la elevada función asesora de los Consejos de Estado, encontramos otros muchos órganos consultivos que vienen a recoger de una forma u otra antiguas atribuciones asesoras. El elemento común que vincula a estos órganos entre sí y a todos ellos con el consejero del Antiguo Régimen lo ha explicado muy bien Alfred SAUVY. A diferencia del ciudadano que consulta a un organismo o a un técnico que tiene una posición superior o un mejor conocimiento, en la Administración ocurre lo contrario: quien tiene ya el poder de decisión es el que consulta a las personas situadas bajo su autoridad con el fin de esclarecer la toma de una decisión (49). En otras palabras, el Estado representativo no sólo se diferencia del Estado del Antiguo Régimen por su legitimidad democrática, sino también por su complejidad técnica, que proviene de la propia legitimidad democrática para hacer frente, con bienes y servicios extensísimos, a las demandas del ciudadano.

Ahí se sitúan los distintos órganos consultivos, cuya génesis histórica y cuya tipología sería difícil de reconstruir. Es posible, con todo, efectuar una breve cala de donde saquemos los materiales más sólidos que nos indican su origen, así como una esquemática clasificación de los entes que nos encontramos con más frecuencia en Derecho comparado. A mi juicio, y algo de esto apunté al tratar de los orígenes del Consejo de Estado francés, esta clase de órganos deriva del modelo *staff and line*, que se aplicaría en los Estados Mayores militares y que tan bien describió MOONEY, es decir, se trata de órganos que sobre una sola línea asesoran a la jefatura superior y al mismo tiempo ejecutan y supervisan lo decidido por esta jefatura (50). Bajo este primer esbozo encontramos una idea de absoluta vigencia: el Gobierno y la Administración necesitan, al lado de la estructura administrativa activa o gestora, un conjunto de órganos y funcionarios que por un lado asesoran en la toma de decisiones pero que al mismo tiempo, en una operación que tiene algo de desdoblamiento, contribuyen, como si fueran Administración activa, bien a ejecutar toda o parte de la decisión adoptada, bien a coordinar esta decisión con otras o incluso a vigilar la corrección de lo ejecutado o lo coordinado. La razón última de este tipo de órganos estriba en la estructura del Estado de Derecho, en el

(49) Alfred SAUVY: «Préface» a Georges LANGROD (dir.): *La consultation dans l'Administration contemporaine*, Cujas, París, 1972, p. 11.

(50) James D. MOONEY: *Principios de organización* (trad., F. Rubio Llorente), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pp. 84-106. El prólogo de este libro, debido a Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, ahonda en este tema y con el título «Estructura orgánica y Administración consultiva» se encuentra publicado en su libro *La Administración española*, Alianza, Ed. Madrid, 1972, 3.ª ed., pp. 35-50.

sometimiento, como dice el artículo 9.3 de la Constitución española, de la acción de los poderes públicos al ordenamiento y también al *telos* objetivo que ha de mover la actuación administrativa. En definitiva, estos órganos buscan cohonestar la acción política del Gobierno con el respeto al ordenamiento y a los intereses de los ciudadanos a cuyo servicio está la Administración. Eso explica que con mucha frecuencia sean órganos servidos por funcionarios públicos que si bien han asesorado al gobernante en su decisión política luego traducirán esta decisión en términos jurídico-administrativos (51).

Con estos someros elementos de una fenomenología de los entes consultivos estamos en condiciones de avanzar la siguiente clasificación, que está dibujada en trazos quizá un tanto gruesos, pero no sería fácil matizar mucho más:

a) *Organos staff and line propiamente dichos*. La característica de estos órganos, como dice GARCÍA DE ENTERRÍA, es la inclusión del técnico en la escala de decisión y mando, puesto que su función no se limita a lo consultivo (52). Bajo este tipo podríamos referirnos, dentro del ordenamiento español, a las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios (53), al Estado Mayor Conjunto de la Defensa y demás estructuras de Estado Mayor, a la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado y a los Servicios Jurídicos de los Departamentos ministeriales, como ejemplos más relevantes. Quizá podríamos incluir también como ejemplos extranjeros la Cancillería de Bonn, el Gabinete de la Presidencia sueco o los Secretarios Generales de los Ministerios franceses y belgas (con un poder decisorio directo muy superior). Todos estos órganos se caracterizan, salvadas las lógicas diferencias, por su reclutamiento, que se realiza en el seno de la función pública (salvo su superior jerárquico que en España responde a designación política), por mantener con el titular del Ministerio una relación en parte jerárquica pero en parte de dirección, por un sometimiento a criterios de legalidad (aunque ningún titular de estos órganos puede dejar de manejar criterios de oportunidad) y por una participación directa, al menos en parte, en la ejecución y supervisión de los asuntos.

b) *Organos de coordinación*. La misión de coordinación que tienen específicamente atribuida determinados órganos, como es el Secretariado General del Gobierno en Francia, el *Cabinet Office* británico, la propia Cancillería alemana (a caballo con la categoría preceden-

(51) Lo que no quiere decir que esta relación entre lo consultivo y el Derecho no sea conflictiva, como pone de relieve Yves WEBER en «La fonction consultive et le droit», en LANGROD (dir.): *op. cit.*, pp. 110-129.

(52) GARCÍA DE ENTERRÍA: *op. cit.*, pp. 48-50. Véase también Tomás FONT I LLOVET: «Organos consultivos», *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Ed. Francisco Seix. Barcelona, 1986. Tomo XVIII, pp. 711.

(53) Que en los dos Ministerios de más reciente creación (Asuntos Sociales y Portavoz del Gobierno) han sido sustituidas por sendas Direcciones Generales Técnicas y de Servicios.

te) o el Ministerio español de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, podría hacer pensar que carecen de funciones estrictamente consultivas. Sin embargo, a poco que se reflexione, la conclusión es muy otra. Su función de órganos-encrucijada (54) les impone una actividad consultiva intensísima sin la cual no sería posible ordenar el trabajo de los entes coordinados e insertar esta coordinación en el programa gubernamental. Es más, la colegialidad, que es el principio jurídico por el que ha de establecerse la coordinación, conlleva un alto grado de asesoramiento que no es político, sino técnico, pues lo que se pretende es orientar la actividad de varios órganos hacia una unidad de acción. Por este motivo, y por la composición orgánica de este tipo de entes, se puede sostener que las funciones de coordinación participan de la naturaleza consultiva (55). A ello se podría añadir, como se ve en el trabajo de SAGASTUME y GARCÍA VIÑA que se publica unas páginas más adelante, la multitud de órganos colegiados administrativos, ya decisorios, ya deliberantes, que junto a los estrictamente consultivos contribuyen a guiar la gestión administrativa.

c) *Organos de participación de la sociedad.* Desde que la Constitución francesa de 1946 creó el Consejo Económico y Social, y la italiana hizo otro tanto con el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, se abrió en el mundo del Derecho público un camino de mayor o menor utilidad, pero que vino a demostrar que el campo del Estado y el de la sociedad civil no estaban absolutamente separados. Desde entonces, y ya no en sede constitucional, sino meramente legislativa, emergió un nuevo consejero que pretendía trasladar a los poderes públicos la multiplicidad de intereses y posiciones que atraviesan a la sociedad y que resumirían una cierta idea (no la única) de participación del ciudadano en la gestión administrativa. En tal sentido, no debería dejarse de encuadrar esta extensa variedad de Consejos y comisiones dentro del marco de la función consultiva.

Difícil es encontrar un hilo conductor que recorra tal variedad. Quizá su característica más relevante sea la de emitir informes no vinculantes sobre diversas materias (proyectos de normas, decisiones gubernamentales sobre determinados colectivos), así como elevar propuestas a los poderes públicos, pero en todo caso su acción política rebasa con mucho sus atribuciones formalizadas (56). En todo caso debe quedar claro que esta participación es auténticamente asesora: el Consejo Escolar del Estado, el Consejo de Consumidores y Usuarios, la Comi-

(54) En expresión de Céline WIENER, en «Les divers systèmes de coordination du travail gouvernemental», en el volumen colectivo *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Economica, París, 1986, p. 77.

(55) Véase, por todos, el citado volumen colectivo *Le Secrétariat général du Gouvernement*.

(56) Sobre este tema, Miguel SÁNCHEZ MORÓN: *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pp. 207-229.

sión Asesora de Libertad Religiosa o el Consejo Nacional del Agua son instrumentos silenciosos pero eficaces en el diseño de políticas sectoriales y en la defensa y expresión de determinados intereses sociales (57).

4. CONCLUSION. ¿CRISIS DE LA FUNCION CONSULTIVA?

Un recorrido tan apresurado como el que estamos concluyendo puede dejar al viajero tan exangüe como el de un corredor de maratón. Pero al final la conclusión es la misma que puede tener ese corredor, y es que la carrera ha existido, el esfuerzo se ha realizado y la meta se ha alcanzado. La idea con respecto a la función consultiva ha de ser la misma, que no es otra que esta función tiene, sigue teniendo, una importancia extraordinaria en el Estado democrático.

Lo que en los inicios del Estado moderno no era más que un embrión de órgano, que el absolutismo fue conformado y extendiendo sin salirse apenas de una relación personal con el Monarca, se ha transformado en el Estado democrático en una multiplicidad de entes y organismos que vienen a satisfacer las siguientes necesidades:

a) Asegurar el predominio del Estado de Derecho, entendido bien como sometimiento del Gobierno y la Administración al ordenamiento, bien como garantía del ciudadano (58). Esa es la función que desempeñan los Consejos de Estado de cuño clásico, asumiendo incluso el papel del juez administrativo.

b) No desvincular al gobernante con el mundo de los intereses políticos. Aunque el Estado democrático es un Estado de partidos, la diversificación del plano político-partidista y el plano del aparato estatal es cada vez más acentuada, por lo que se hace necesario que el gobernante tenga apoyos personales que le conecten con su partido, que le ayuden a ver la dimensión política de sus decisiones y que le mantengan en contacto con el Parlamento y con la opinión pública. Ahí aparecen los Gabinetes políticos que se han extendido desde Francia hasta sistemas políticos tan diferentes como el de Estados Unidos, el español o el portugués.

c) Contribuir a diseñar, programar y transmitir a la Administración activa las decisiones políticas que se ejecutan con medios administrativos, coordinando incluso los distintos órganos con facultades de dirección y decisión. Aquí aparecen los órganos *staff and line*, los Secretariados y los servicios de asesoramiento jurídico.

(57) FONT I LLOVET (*op. cit.*, pp. 709) recuerda además la función consultiva que se atribuye al ciudadano a través del referendium.

(58) Idea ésta que resalta con acierto Jerónimo AROZAMENA páginas más adelante al tratar del Consejo de Estado español.

d) Establecer comunicación regular entre el Gobierno y la representación de intereses sociales, económicos y culturales, mediante una doble operación que conlleva, por un lado, reconocimiento de esta representación como interlocutor y, de otra parte, conocer las opciones que plantean ante decisiones que adopte el Gobierno u otras cuestiones sobre las que éste aún no ha resuelto todavía actuar. En este punto se encuadrarían los órganos de representación social que van apareciendo en todos los ordenamientos contemporáneos.

Cuanto más abiertos son una sociedad y un Estado, cuanto más se configura este último como Estado de Derecho, y con más pluralismo político y social se estructura, más necesarios se hacen los órganos consultivos, aunque éstos ya no se muevan buscando la modesta protección de un Príncipe renacentista.

