

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.

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 ¹.

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 se han alineado en diversas tendencias:

De una parte, nos encontramos con aquéllas las Comunidades que han decidido no crear Altos Organismos Consultivos propios, si bien en este grupo habría que distinguir las que *aún* no los han creado, pero están estudiando hacerlo (Murcia, Navarra) o, al menos, no se oponen a la idea de crearlos (Castilla-León, Extremadura, Asturias, Cantabria); de aquellas que parecen haber decidido definitivamente no proceder a la creación de estos Organismos Consultivos (País Vasco, Madrid), e incluso estar dispuestas a afrontar los evidentes riesgos que conlleva la adopción de una interpretación muy restrictiva de los supuestos en que deba acudirse al Consejo de Estado (País Vasco).

Por otro lado, se encuentran las Comunidades que han creado estos Organismos, si bien aquí habría también que distinguir las que han optado por un modelo de *sustitución* de las funciones del Consejo de Estado (Canarias, Andalucía, Baleares, Castilla La Mancha, Galicia, Aragón, Cataluña) y las que permiten una *alternatividad* de suerte que, en los casos en que sea preceptivo el dictamen, los órganos facultados para recabarlo pueden acudir, bien al Consejo de Estado, bien al Alto Organismo Consultivo de la Comunidad Autónoma, aunque en el bien entendido de que, efectuada la opción por uno de ambos Organismos, se hace con todas las consecuencias y en los términos de la legislación aplicable, por lo que luego no es posible reiterar el dictamen del otro sobre la misma materia (La Rioja).

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 ².

Si a esta constatación se une la de que los Altos Organismos Consultivos creados en las Comunidades Autónomas tienen, ciertamente, un *ídem* competencial con el Consejo de Estado (intervención en materia

de revisión de oficio, responsabilidad patrimonial, contratación administrativa, etc.), pero también, en muchos casos, un significativo *plus* del que carece el Consejo de Estado (dictámenes sobre Proyectos y Proposiciones de Ley, por ejemplo), resulta que tampoco el Consejo de Estado es homologable a los Altos Organismos Consultivos Autonómicos.

Ambas consideraciones reconducen la pretendida problemática de la homologación a principios tales como el estatuto de independencia orgánica y funcional o la competencia técnica de los componentes de estos Organismos 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 polémica³, 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.

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 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 talas 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 auto-organización, 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 talos 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 reguladora⁴.

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 nacionalista⁵.

¹ 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.

² Cfr. GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, *La función constitucional del Consejo de Estado*, Barcelona, Cedecs, 1996.

³ 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 Consejos Consultivos creados hasta ahora en las Comunidades Autónomas.

⁴ La referida disposición atribuye al Consejo de Estado competencia para emitir dictamen preceptivos sobre la impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional.

⁵ Sobre las tres "lecturas" o interpretaciones actuales de la Constitución, cfr. nuestra obra GRANADO HIJELMO, Ignacio, *Reflexiones jurídicas para un tiempo de crisis...*, op. cit. pags. 119-123.