

La creación de los Consejos autonómicos de Justicia a la luz de la doctrina de los Consejos Consultivos autonómicos

I. FUNCIÓN CONSULTIVA Y REFORMAS ESTATUTARIAS

Muchos son los órganos que tienen atribuidas funciones consultivas en los distintos ámbitos; ¹ sin embargo la «función consultiva» por antonomasia se identifica en España con la que ha venido ejerciendo el Consejo de Estado. ²

La función consultiva goza de gran tradición en España. El art. 107 de la Constitución Española define el Consejo de Estado como «supremo órgano consultivo del Gobierno», y establece un mandato para que una Ley Orgánica establezca su composición y competencias. A pesar de la definición constitucional del Consejo como supremo órgano consultivo *del gobierno*, el art. 23 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado ³ lo faculta para «aconsejar» también a las Comunidades Autónomas, que deberán recabar preceptivamente su dictamen en los mismos casos en que debe pedirlo el Estado, y cuando hayan asumido las competencias correspondientes.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1978, la función consultiva ha adquirido un notable relieve, no solo por las numerosas materias que son objeto de dictamen del Consejo de Estado, sino también por la constitución de órganos consultivos equivalentes en casi todas Comunidades Autónomas, ⁴ a los que sus respectivas leyes de creación atribuyen funciones, en relación con determinadas materias de especial trascendencia, incluso mayores, en algún supuesto, que las que tiene encomendadas el Alto Cuerpo Consultivo del Estado. La coexistencia

¹ Algunos órganos tienen atribuida esta función consultiva por previsión legal, como complemento a su función principal. Es el caso del Consejo General del Poder Judicial en los arts. 108 y 109.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial, donde se le atribuye potestad consultiva como complemento de su función de órgano del Poder Judicial.

² Vicente Garrido Mayol: «Veinticinco años de Función Consultiva», *Revista de Derecho Político* n° 58-59 (2003-2004), p. 569.

³ Modificada por Ley 3/2004, de 28 de diciembre (BOE n° 313, de 29.12.2004).

⁴ Con excepción de Cantabria, todas las Comunidades Autónomas han constituido sus órganos consultivos. *Vid.* Vicente Garrido Mayol (dir.): *Código de la Función Consultiva*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

del Consejo de Estado con los Consejos Consultivos autonómicos, ha alterado el panorama de la función consultiva en España, de igual manera que el ejercicio del derecho a la autonomía por parte de las nacionalidades y regiones, ha desembocado en una nueva estructura del Estado, hasta ahora desconocida.

En nuestro Estado de Derecho, en el que los ciudadanos tienen reconocidos un amplio catálogo de derechos y libertades, es de vital importancia el sistema de garantías para un ejercicio real y efectivo de los mismos. La función consultiva adquiere aquí su importancia, como una garantía que –como señala Garrido Mayol–, «no solamente es para los administrados, sino para el interés general, desarrollándose, fundamentalmente, dentro de los estrictos parámetros jurídicos y contribuyendo con una consolidada doctrina legal a perfeccionar el sistema de garantías del Estado de Derecho». ⁵ Es por tanto una garantía que actúa *a priori*, antes de que el acto administrativo se produzca, a diferencia de la función «jurisdiccional», que se ejerce una vez se ha producido el daño.

Para reseñar las características propias de los órganos consultivos es conveniente hacer una referencia a la clásica distinción entre órganos activos, deliberantes, consultivos y de control. Los órganos activos son aquellos dedicados a decidir o resolver; los deliberantes posibilitan la toma de decisión por parte del órgano activo; los órganos de control fiscalizan la actividad de los demás órganos; y, finalmente, los órganos consultivos se encargan de ilustrar a los órganos que han de adoptar las decisiones. ⁶ Hemos de diferenciar aquí, los denominados *órganos staff* ⁷ de los órganos consultivos propiamente dichos.

Las notas más características de los *órganos staff* son la cercanía y dependencia del órgano activo, llegando incluso a integrarse en la propia estructura departamental. Con estos órganos lo que se persigue por parte del órgano activo es un asesoramiento rápido y cualificado que le permita tomar decisiones con la mayor rapidez posible.

Los órganos consultivos, por el contrario, son órganos ajenos a la Administración activa, ⁸ independientes del Gobierno, e integrados por

⁵ Vicente Garrido Mayol: «Veinticinco años...», cit. p. 572

⁶ Sobre las características de los órganos consultivos y de los *órganos staff*. Vid. Ernesto García-Trevijano Garnica: «La función consultiva de las administraciones públicas con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública* n° 133 (1994), p. 129 y ss.

⁷ Sobre *órganos staff* Eduardo García de Enterría: «Aspectos de la administración consultiva», prólogo a la obra de J. D. Money: *Principios de la Organización*, en *Revista de Administración Pública* n° 24 (1957), pp. 163-184, y Francisco Javier García Fernández: «Las funciones consultivas en el Estado democrático», *Documentación Administrativa* n° 226 (1991), pp. 13-32.

⁸ Señala el Consejo Consultivo Andalucía en el dictamen sobre la reforma del Estatuto de Autonomía, en relación al Consejo Consultivo, que carece de sentido ubicar esta institución en el capítulo dedicado a la Administración de la Junta de Andalucía «en la medida en que el Consejo Consultivo no es Administración activa y ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional» y propone la introducción de un nuevo capítulo dedicado a «Otras instituciones de

profesionales de reconocida solvencia, que se encargan de aconsejar a éste en asuntos que le son de especial trascendencia, para que su actuación sea lo mas ajustada a Derecho. Es por ello que las dos notas que caracterizan a estos órganos consultivos son la objetividad técnica y la separación respecto a la acción administrativa activa,⁹ separación que no debemos confundir con incomunicación.

¹⁰ Es por ello que, normalmente, su estructura es colegiada para garantizar diferentes puntos de vista y sus miembros suelen ser inamovibles como garantía de neutralidad.¹¹

El Consejo de Estado no es un órgano de naturaleza constitucional indispensable para el Estado.¹² Es, como señala la STC 59/1990, un «órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción de Estado que la propia Constitución establece». Estamos por lo tanto ante un órgano de Derecho necesario. Cuestión diferente es cuando nos referimos a los Consejos Consultivos Autonómicos, muchos de los cuales han sido creados sin reconocimiento Estatutario,¹³ aunque actualmente, tras las reformas estatutarias realizadas entre 1996 y 1999 y las producidas en la legislatura 2004-2008, casi todos los Estatutos reconocen esta institución. Este reconocimiento de los Consejos Consultivos por parte de los Estatutos de Autonomía han convertido estos órganos también en instituciones de Derecho necesario.

autogobierno», el cual daría cabida tanto al Defensor del Pueblo Andaluz, como al Consejo Consultivo o la Cámara de Cuentas.

⁹ Vid. Javier Balza Aguilera: «Tendencias de la Administración Consultiva», *Revista Vasca de Administración Pública* nº 41 (1995), p. 16

¹⁰ Ernesto García-Trevijano Garnica: «La función consultiva...», cit. p. 133

¹¹ Señala Blanco Valdés, que «la descentralización de la función consultiva del Estado que estos órganos han operado podría traducirse en una pérdida de garantías para los particulares, vistas las importantísimas competencias dictaminadoras que, en el ámbito del tráfico jurídico, se ha asignado a tales consejos consultivos de las Comunidades Autónomas», añadiendo que «ciertos Consejos como los de Galicia, Baleares y en menor medida Andalucía, presentan unos perfiles que los hace parecerse mucho mas a los órganos de *staff and line*» (Roberto Blanco Valdés: «La Función Consultiva autonómica y su institucionalización tras la STC 204/1992: algunas reflexiones a propósito de la ley del Consejo Consultivo de Galicia», *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, nº 22 [1997] p. 120). En el mismo sentido se manifiesta Blanquer Criado al afirmar que «ninguno de los órganos consultivos superiores de las comunidades autónomas hoy en día constituidos [nótese que el libro es de 1994] respeta las exigencias constitucionales relativas a su composición, toda vez que no se garantiza la apariencia bastante de independencia frente a la autoridad consultante, ya que esta puede renovar sucesivamente a los miembros de los órganos consultivos» (Vid. David Blanquer Criado: *Consejo de Estado y autonomías: la función consultiva como garantía de los ciudadanos y de la autonomía local*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 288) afirmaciones éstas bastante criticables.

¹² Vid. Vicente Garrido Mayol: «La función consultiva en el sistema constitucional español: Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos», en Enrique Álvarez Conde (coord.): *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998, pp. 917-927.

¹³ Inicialmente, tan solo los Estatutos de Catalunya, Canarias y Extremadura preveían la existencia de un Consejo Consultivo.

Como hemos señalado con anterioridad, la función consultiva en España es compartida entre el Consejo de Estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas. Cataluña y Canarias fueron las primeras en crear sus Consejos Consultivos,¹⁴ puesto que sus Estatutos de Autonomía preveían la creación de esta institución. Pero fue la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, la que movió a las Comunidades Autónomas a la institucionalización de órganos propios de consulta, aún cuando no estuvieran previstos en los propios Estatutos de Autonomía. Fue en dicha Sentencia donde el Tribunal Constitucional afirmó que

«Ningún precepto constitucional y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que, en el ejercicio de la autonomía organizativa, las comunidades autónomas puedan establecer en su propio ámbito órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que estas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos gobiernos y administraciones autonómicas.»

De este modo, la citada sentencia arrojó un poco de luz advirtiendo que la intervención del Consejo de Estado no vulneraba el principio de autonomía, pero declarando asimismo que cuando las Comunidades Autónomas tengan un órgano consultivo comparable al Consejo de Estado, ya no será necesario que se recabara el parecer de éste. Señala López Benítez, que el título competencial del Estado del art 149.1.18 de la Constitución

«no es bastante en ningún caso para legitimar la inserción forzosa en el seno de la Administración autonómica de un órgano jerárquicamente dependiente de la Administración del Estado, pues a ello se opone de raíz el derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía (arts. 2.º y 137 de la Constitución), cuya más genuina expresión es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales [...], la mera previsión legal de dicha figura organizativa conculca las competencias que las Comunidades Autónomas tienen para organizar».¹⁵

Para Ruiz Miguel, en cambio, esta opinión queda desautorizada por el Tribunal, que considera que el Consejo de Estado «permanece orgánicamente separado de la Administración y, sobre todo, no es un órgano dependiente del

¹⁴ El *Consell Consultiu* fue creado por Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del Consejo Consultivo de la Generalidad, cumpliendo así lo mandado en el art. 41 del Estatuto de Autonomía de 1979. Tras la reforma del Estatuto de Autonomía operada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (DOGC n° 4680, de 20 de julio de 2006.) el actual art. 76 regula un nuevo órgano, el Consejo de Garantías Estatutarias, que vendrá a sustituir al actual Consejo Consultivo. Por su parte, el Consejo Consultivo de Canarias fue creado por Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias, cumpliendo con lo establecido en el art. 43 de su Estatuto de Autonomía.

¹⁵ Mariano López Benítez: «Nuevas consideraciones sobre la posición del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas. Una reflexión a propósito de las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de febrero y 6 de junio de 1988», *Civitas. Revista española de Derecho Administrativo* n° 64 (1989), Jurisprudencia, p. 609.

Gobierno, sino dotado de independencia funcional para la tutela de la legalidad y del Estado de Derecho». ¹⁶

Por su parte, García-Trevijano Garnica en el mismo sentido advierte que

«La explicación hay que encontrarla en la propia configuración del Consejo de Estado como órgano de relevancia constitucional. Aunque formalmente se incruste dentro de la organización de la Administración del Estado, funcionalmente es ajeno a dicha organización y a cualquier otra. No se trata de que un órgano de la Administración del Estado se incruste en la organización de la Comunidad Autónoma (lo que podría ir contra la capacidad de autoorganización de éstas), ni que la Administración del Estado preste, como se dice, a la Comunidad Autónoma un órgano, sino que el Consejo de Estado es (cuando dictamina un asunto de la Comunidad Autónoma) un órgano de la propia Comunidad Autónoma. Por ello, sencillamente dictamina un órgano que en dicho instante podría decirse es de la Comunidad Autónoma, sin que, por ello, se produzca, por tanto, vulneración de la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas por la Constitución.» ¹⁷

La intervención de los Consejos autonómicos excluye la del Consejo de Estado en aras de los principios de eficacia administrativa (art. 103 I CE) y eficiencia económica del gasto público (art. 31.2 CE). ¹⁸ Pero para que el órgano consultivo autonómico pueda desplazar la preceptividad de la consulta al Consejo de Estado ha de tener características equivalentes. ¹⁹ En la actualidad, la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas cuentan con Consejos Consultivos, algunos configurados con un carácter más gubernativo, y otros de carácter más institucional.

¹⁶ Carlos Ruiz Miguel: *Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos*, Dykinson, Madrid, 1995. p. 194

¹⁷ Ernesto García-Trevijano Garnica: «La función consultiva...», cit. p. 146

¹⁸ STC 204/1992 fundamento jurídico 5º.

¹⁹ Advierte Blanco Valdés (vid. Roberto Blanco Valdés: «La Función Consultiva autonómica...», cit.) que la equivalencia de los órganos consultivos autonómicos existentes «es cuanto menos difícil de probar». En el mismo sentido Blanquer Criado (Vid. David Blanquer Criado: *Consejo de Estado y autonomías...*, cit., p. 288) advierte que «no existe un paralelismo completo entre las funciones del Consejo de Estado (de asesoramiento en asuntos del Gobierno y de control en materias de la Administración) y las de todos los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas (control en materias de administración y en Canarias de control de la conformidad de la legislación del Estatuto de Autonomía)». Contrariamente, Font i Llovet, señala que «debe evitarse a toda costa que se consolide esa tendencia que ya hoy se manifiesta y que entiende imprescindible 'homologar' los órganos consultivos autonómicos con el Consejo de Estado, y proceder a analizar en cada caso, y por cada uno de los jueces contencioso-administrativos, si un determinado órgano, por su composición y posición institucional, puede ser considerado 'equivalente' al Consejo de Estado», y añade que «se debe asumir que la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas es capaz de encontrar la solución adecuada y conveniente a cada caso, al margen de eventuales modelos de organización de la función consultiva en las Comunidades Autónomas.» (Vid. Tomás Font i Llovet: «Función Consultiva y Estado Autonómico», *Revista de Administración Pública* nº 138 [1995]).

Durante la VIII Legislatura muchas Comunidades Autónomas emprendieron un nuevo camino en la profundización de su autogobierno, llevando a cabo un proceso de reformas estatutarias. En anteriores legislaturas casi todos los Estatutos de Autonomía fueron objeto de diferentes reformas. El actual proceso es radicalmente distinto a los anteriores, ya que –como advierte Álvarez Conde– «las actuales reformas presentan una mayor profundidad y calado político que, según los casos, afectan a nuevos contenidos estatutarios, planteando importantes problemas jurídicos y políticos, pues afectan a la configuración del propio modelo de Estado». ²⁰ Es cierto que estas no han sido unas reformas como las anteriores, pero también es cierto que difícilmente lo podrían haber sido.

Dejando a un lado el llamado «Plan Ibarretxe», ²¹ cuya toma en consideración fue rechazada por el Congreso el 1 de febrero de 2005, la *Comunitat Valenciana* fue la primera en reformar su Estatuto, que finalmente se aprobó por LO 1/2006, de 10 de abril [en adelante, EACV]. Cabe destacar, a los efectos de este trabajo, que la Propuesta de Reforma no fue dictaminada por su ya operante *Consell Jurídic Consultiu*.

La aprobación de la Reforma del Estatuto de Cataluña [en adelante, EAC] por medio de la LO 6/2006, de 19 de julio, que vino a modificar todo su articulado e introdujo otros muchos de nuevos, cuadruplicando la extensión del texto, supuso un antes y un después para las reformas que se encontraban en marcha.

Otras cuatro Autonomías han visto reformados sus Estatutos, les Illes Balears por LO 1/2007, de 28 de febrero [en adelante, EAIB], Andalucía por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo [en adelante, EAnd], Aragón mediante Ley Orgánica 5/2007 de 20 de abril [en adelante, EAAr], y Castilla y León por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre [en adelante, EA CL]. Por su parte, otras Comunidades Autónomas han aprobado ya, en sus respectivos Parlamentos Autonómicos, la reforma de sus Estatutos: Canarias (aprobada por su Parlamento autonómico el 13 de septiembre de 2006), y Castilla-La Mancha (aprobado por su Parlamento autonómico el 29 de enero de 2007).

En este proceso de reformas algunos Consejos Consultivos han emitido dictámenes sobre la adecuación a derecho de las proposiciones de reforma presentadas. Así, el *Consell Consultiu de Catalunya* en su dictamen n° 269 dictaminó sobre la propuesta de Proposición de Ley Orgánica por la cual se establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña y se deroga la LO 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Consejo Consultivo de Andalucía dictaminó sobre la propuesta de reforma del estatuto de Andalucía en marzo de 2006 (Dictamen N° 72/2006), el Consejo Consultivo de Canarias lo hizo en su

²⁰ Enrique Álvarez Conde: *Reforma de la Constitución y reformas estatutarias*, Iustel, Madrid, 2007

²¹ Fue aprobado en el Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004, presentado ante el Congreso el 14 de enero de 2005 y rechazada su toma en consideración por el mismo el 1 de febrero de 2005.

dictamen 68/2006 y el Consejo Consultivo de Castilla y León mediante dictamen del 14 de septiembre de 2006.

También los Consejos Consultivos de Galicia,²² y Asturias²³ se han pronunciado ante la posibilidad de reformar sus Estatutos; si bien de manera sustancialmente distinta. Estos dictámenes han sido efectuados sobre preguntas realizadas por el ejecutivo y constituyen un dictamen preliminar, y por tanto, se podrá pedir, con posterioridad, que dictaminen sobre el texto.

Estos Consejos Consultivos han aportado un material extremadamente valioso, estableciendo una doctrina de primer orden que no nos puede pasar desapercibida.²⁴ Más si tenemos en cuenta que en nuestro sistema no existe un control previo de constitucionalidad para los Estatutos de Autonomía, y que el Tribunal Constitucional todavía no se ha pronunciado sobre los diferentes extremos de estas reformas estatutarias.²⁵ Pero sus dictámenes no solo constituyen un cuerpo doctrinal de primer orden, sino que además han ayudado a limar las posibles inconstitucionalidades existentes en las propuestas de estatutos. A modo de ejemplo, el *Parlament de Catalunya*, reformó el texto de su propuesta de ley de reforma del estatuto, asumiendo la practica totalidad de las observaciones realizadas por su *Consell Consultiu* y remitiendo a las Cortes Generales un texto mejorado, tanto desde el punto de vista técnico, como desde el punto de vista de la constitucionalidad del mismo.

Pues bien, son estas aportaciones a las que vamos a referir el presente trabajo, intentando sistematizar qué es lo que han dicho los Consejos Consultivos sobre una materia tan importante como es la creación de los Consejos Autonómicos de Justicia.

2. LA DESCONCENTRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL: LOS CONSEJOS AUTONÓMICOS DE JUSTICIA

Es común denominador de todos los Estatutos Aprobados hasta la fecha, y también de los que están en trámite, la creación de un Consejo de Justicia Autonómico, con diferente alcance, pero con una gran cantidad de cosas en común. Como bien es sabido, el Poder Judicial es único, como también lo es su Gobierno, consecuencia directa del principio de unidad jurisdiccional, y éste recae

²² Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia de 27 de enero de 2006.

²³ Dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias 93/2006, de 15 de junio de 2006.

²⁴ Vid. José Antonio Portero Molina: «Consejos Consultivos y Reformas Estatutarias», *Revista Española de la Función Consultiva* n° 7 (2007), pp. 189-223.

²⁵ A excepción de lo señalado en la STC 247/2007, de 12 de diciembre que resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto al art. 17 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

en el Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 CE). A pesar de ello, el Gobierno del Poder Judicial ha venido actuando hasta ahora de manera desconcentrada, pudiendo encontrar dentro de su estructura y con una subordinación jerárquica, entre otras, las Salas de Gobierno de los TSJ,²⁶ las Presidencias de las Audiencias provinciales y los Jueces Decanos, que componen un segundo nivel gubernativo, y a los que la LOPJ denomina órganos de gobierno interno.

La creación de estos órganos colegiados de gobierno judicial externo en el ámbito autonómico,²⁷ los Consejos de Justicia, que derivan del «necesario acomodo del Gobierno del Poder Judicial con el principio autonómico»²⁸ se ha abordado de manera desigual. El proyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOPJ en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, preveía la creación de estos órganos, pero han sido los Estatutos de Autonomía los que se han avanzado a la aprobación de este proyecto, y han regulado estos Consejos de Justicia. Este hecho puede crear disfuncionalidades, más teniendo en cuenta –por una parte–, que no todos los Estatutos de Autonomía han iniciado sus reformas y por lo tanto no cuentan con ninguna previsión respecto a estos órganos, y –por otra–, que los Estatutos ya reformados han regulado estos Consejos de manera desigual.

El Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y consejos de justicia (en adelante PLOJPyCJ), introduce en su artículo primero una modificación del Libro II de la LOPJ, añadiendo un Título II bis bajo el rótulo «De los Consejos de Justicia» que comprende los arts. 148 bis, 148 ter, 148 quater, 148 quinquies y 148 sexies. Este proyecto, pretendió así la modificación del vigente art. 104 LOPJ, reiterando que el Gobierno del Poder Judicial correspondía al CGPJ y, con subordinación a él, a los Consejos de Justicia, y a las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, y todo ello sin perjuicio de las competencias que

²⁶ Con el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y consejos de justicia [en adelante PLOJPyCJ], desaparecen las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, y las funciones que venían desempeñando quedan absorbidas por el Consejo de Justicia Autonómico. Por su parte el Estatuto Valenciano, mantiene en su regulación las Salas de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, cuestión ésta que ha sido criticada por el Informe del CGPJ de 5 de octubre de 2005 y a la que nos referiremos mas adelante.

²⁷ Creación de la cual discrepa el CGPJ en su informe al anteproyecto de Gobierno por el que se crean Consejos de Justicia Territoriales, de 5 de octubre, por razones de «oportunidad, constitucionalidad y eficacia».

²⁸ La exposición de motivos del PLOJPyCJ ha utilizado esta expresión, la cual ha sido duramente criticada por algunos sectores de la doctrina, pues como señala el estudio realizado por el CGPJ sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de 25 de enero de 2006 (p. 18), «el principio autonómico tiene alcance político, no es un principio meramente organizativo, es cualitativamente superior», con ello advierte que la cuestión no debe verse desde este principio, si no desde otros, como son el de colaboración, cooperación o participación.

corresponden a los Presidentes de dichos Tribunales y a los titulares de los restantes órganos jurisdiccionales.²⁹

El proyecto regula, en sus arts. 148 *bis* y *ter*, la composición de los Consejos de Justicia, composición ésta que han recogido las reformas estatutarias. Estos artículos indican que, conjuntamente con miembros de la carrera judicial, se integren en ellos juristas de reconocido prestigio elegidos por mayoría de tres quintos por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.³⁰

Señala Álvarez Conde que «resulta difícil sostener que un órgano desconcentrado pueda tener determinadas, aunque sea por LOPJ reformada, su composición y funciones al margen del órgano de quien dependen, en este caso el propio CGPJ. Lo lógico es que sea este órgano constitucional, a través del ejercicio de su potestad reglamentaria, el que determiné la composición y funciones de los Consejos de Justicia».³¹

Como hemos señalado con anterioridad, han sido los Estatutos de Autonomía los que han tomado la delantera y han incluido, en sus recientes reformas, la regulación de estos Consejos Autonómicos,³² pero la manera de llevarlo a cabo ha sido bastante distinta. Para ver estas diferencias, es suficiente con analizar la regulación que cada Estatuto de Autonomía ha hecho de su Consejo de Justicia.

²⁹ Joaquim Borrell Mestre: «Justicia y Comunidades Autónomas. Las modificaciones que se tramitan en el Congreso de los Diputados. Especial referencia al proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía», *Revista española de la función consultiva* n° 4 (2005), pp. 137-160.

³⁰ Advierte Borrell Mestre que no todas las funciones del CGPJ pueden ser transferibles:

«sólo algunas pueden ser transferibles o delegables, pudiendo establecerse además en este caso los correspondientes controles. De estas últimas destacan las de consulta y de informe, tanto al legislativo como al ejecutivo autonómicos; las de informe al CGPJ respecto a cuestiones relevantes en el ámbito de una comunidad autónoma; la facultad de instar o disponer la actuación inspectora o la de intervenir por la vía de informe o propuestas en determinados nombramientos de cargos judiciales de la comunidad autónoma y otras similares. Por el contrario no sería constitucionalmente posible transferencia o delegación de aquellas competencias del CGPJ de ámbito estatal, y de relación con otros órganos constitucionales, como pudieran ser la de propuesta de nombramiento de Magistrados del Tribunal Constitucional, la de audiencia previa del nombramiento de Fiscal General del Estado, las de informe y consulta a las Cortes Generales, las de planteamiento de conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, y otras análogas. En segundo término también sería posible atribuir a estos Consejos algunas facultades que hasta ahora corresponden a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, todo ello sin suprimir el Gobierno interno del Poder Judicial, que debería adoptar otra configuración distinta a la actual.»

³¹ Enrique Álvarez Conde: *Reforma constitucional...*, cit.

³² Art. 33.3 EACV, arts. del 97 a 100 EAC, art. 144 EAAnd, art. 96 EAIB, arts. 51 a 53 EAC, art. 64 EAAR.

El primero en regularlos fue el Estatuto Valenciano. De la literalidad de su art. 33.3³³ podemos deducir que es el Estatuto de Autonomía el que «crea» el *Consell de Justícia de la Comunitat Valenciana*, el cual será regulado con posterioridad por una Ley de *les Corts*, que determinará la estructura, composición, nombramiento y funciones dentro del ámbito de las competencias de la *Generalitat* en materia de administración de justicia, pero además añade que esto se hará en los términos que establezca el Estatuto de Autonomía y de acuerdo con lo dispuesto en la LOPJ.³⁴

Este modelo de regulación, aunque con algunos matices, ha sido el seguido por otros Estatutos de Autonomía, como son el de *Illes Balears* (art. 96),³⁵ Aragón (art. 64)³⁶ o Castilla y León (art. 42).³⁷ Tanto el art. 96 EAIB, como el art. 64 EAAr, establecen la creación de este órgano, le atribuyen a una ley autonómica la determinación de su estructura, competencias y funciones, y hacen referencia a que deberá ser de acuerdo con la LOPJ. Además el Estatuto Balear establece una mayoría de dos tercios del Parlamento para la elección de sus miembros. Pero el Estatuto de Aragón, realiza una diferenciación interesante: le atribuye a una ley de las Cortes la «estructura, composición, nombramientos y funciones, dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma» y deja en manos de la LOPJ la posibilidad de determinar su «consideración, naturaleza, competencias y facultades». Por su parte, el art. 42 EAEL, no crea el órgano, sino que le atribuye a las Cortes de Castilla y León la facultad de hacerlo.

³³ Art. 33.3 EACV: «Se crea el *Consell de la Justícia de la Comunitat Valenciana*. Una Ley de *les Corts* determinará su estructura, su composición, nombramiento y funciones dentro del ámbito de las competencias de la *Generalitat* en materia de administración de justicia en los términos que establezca el presente Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la LOPJ».

³⁴ Vid. Manuel Ortells Ramos: «La Administración de Justicia», en José M. Baño León: *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thomson. 2007, pp. 323-395.

³⁵ Art. 96 EAIB: El Consejo de Justicia de las *Illes Balears*: «Se crea el Consejo de Justicia de las *Illes Balears*. Una ley del Parlamento de las *Illes Balears* determinará su estructura, composición, nombramientos y funciones en el ámbito de las competencias de las *Illes Balears* en materia de administración de justicia en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica del Poder Judicial. Los miembros del Consejo de Justicia de las *Illes Balears* que sean elegidos por el Parlamento de las *Illes Balears* lo serán por una mayoría de dos tercios de sus miembros».

³⁶ Art. 64 EAAr: El Consejo de Justicia de Aragón: «1. Se crea el Consejo de Justicia de Aragón. Una ley de las Cortes de Aragón determinará su estructura, composición, nombramientos y funciones dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Administración de Justicia en los términos que establece el presente Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. 2. El Consejo de Justicia de Aragón tendrá la consideración, naturaleza, competencias y facultades que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial. Asimismo, participará en todos los procesos de designación que le atribuya dicha ley».

³⁷ Art. 42 EAEL: El Consejo de Justicia de Castilla y León: «Mediante ley de las Cortes de Castilla y León se podrá crear el Consejo de Justicia de Castilla y León y establecer su estructura, composición y funciones dentro del ámbito de competencias de la Comunidad y de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal».

Todo parece indicar que lo que están creando los Estatutos de la Comunidad Valenciana, Aragón, Baleares y Castilla y León, sea un órgano propio de la Comunidad Autónoma; nada que ver, por tanto, con el modelo de Consejo Autonómico de Justicia presente en la reforma de la LOPJ de la que hemos hablado.

Sin embargo, los Estatutos de Cataluña (art. 97 a 100) y Andalucía (art. 144), recogen el modelo establecido por el Proyecto de Ley de reforma de la LOPJ, y configuran el consejo de Justicia como un órgano desconcentrado del CGPJ, realizando una regulación mucho más pormenorizada, y estableciendo la composición y atribuciones del mismo.

3. LA DOCTRINA DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS SOBRE LOS CONSEJOS AUTONÓMICOS DE JUSTICIA

Utilizando la doctrina sentada por los Consejos Consultivos cabe pues en este punto, plantearse tres cuestiones fundamentales. La primera de ellas, en parte ya contestada y objeto de una menor controversia, es el hecho de si es contraria a la Constitución la desconcentración del Gobierno del Poder Judicial. Pues bien, todo indica que no lo es, y más cuando *de facto* el CGPJ ya ha desconcentrado una serie de funciones y actividades en órganos radicados en las Comunidades Autónomas. La segunda de las cuestiones versa sobre cuál es el instrumento normativo adecuado para llevar a cabo esta desconcentración. Y la tercera, sobre cuál es la validez de las regulaciones contenidas en los nuevos Estatutos de Autonomía.

3.1 La doctrina del Consell Consultiu de Catalunya

El análisis realizado por el *Consell Catalán* en su fundamento V, resulta extremadamente escueto y no muy adecuado, pues no pone sobre la mesa ningún argumento que defienda la existencia de los Consejos de Justicia autonómicos, y no solo eso, sino que fundamenta la constitucionalidad de los mismos poniendo el artículo en relación con la disposición adicional novena, que al final desaparecerá en el texto definitivo.

El *Consell Consultiu* señala que la normativa contenida en los arts. 92 a 95 de la Propuesta de Reforma, que regulan el Consejo de Justicia de Cataluña, «afecta al Gobierno del Poder Judicial, cuya regulación, de conformidad con lo establecido en el art. 122.2 CE, se reserva a la LOPJ». ³⁸ Por tanto, admite, que esta es una cuestión que no puede regular una ley autonómica, pues está reservada en exclusiva a la LOPJ.

³⁸ P. 34 del Dictamen n° 269, de 1 de septiembre de 2005, del *Consell Consultiu de Catalunya* (versión en castellano)

Advierte también el *Consell Consultiu* que

«La Constitución española ha instaurado, como órgano constitucional de gobierno del Poder Judicial, el Consejo General del Poder Judicial. Lo ha situado en una posición institucional de paridad respecto a los otros órganos constitucionales, y lo ha investido con las garantías de superioridad e independencia, características de estos en su debido orden respectivo. Su creación constituye una manifestación más del principio de unidad jurisdiccional (artículo 117.5 CE), ya que a través de la reserva de su regulación en la LOPJ (art. 122.2 CE) se proclama la unidad de gobierno de este poder del Estado.»

El Dictamen admite la constitucionalidad de la regulación establecida en el Estatuto, «por la cobertura que les ofrece la disposición adicional novena, redactada en los términos que hemos propuesto». En efecto, el Fundamento I del Dictamen señala que «el Estatuto no tendría que ser el instrumento constitucionalmente adecuado para reformar leyes orgánicas», pero considera que

«es una opción válida la posibilidad de que el Estatuto incorpore, mediante disposiciones adicionales, mandatos a los poderes autonómicos para que insten a la reforma de determinadas leyes orgánicas, utilizando para ello los instrumentos jurídicamente previstos, o que los Estatutos puedan hacer previsiones de eficacia diferida, en aquellos supuestos en que, para su validez, requieran la intervención del legislador orgánico.»

Con esta argumentación, el *Consell Consultiu* concluye que la redacción dada a la Disposición adicional novena ³⁹ es inconstitucional pues obliga a reformar la LOPJ, y propone en consecuencia una nueva redacción a la misma para salvar la posible inconstitucionalidad. ⁴⁰ El *Consell Consultiu* consideró que no podía utilizarse

³⁹ Para dar efectividad plena a lo establecido por el presente Estatuto, deben modificarse, en los aspectos que sea necesario para que los preceptos estatutarios correspondientes sean plenamente eficaces, las siguientes leyes: a) Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial [...]; c) Ley del Estado 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal [...].

⁴⁰ La interpretación dada por el *Consell Consultiu* en su Dictamen ha sido fuertemente criticada por el Estudio sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña, realizado por el CGPJ, en fecha 25 de enero de 2006, el cual señala que el criterio dado no es satisfactorio por cuatro razones.

«La primera porque, pese a tal correctivo, todavía es tributaria de los criterios primeramente expuestos acerca del papel del Estatuto respecto de las competencias exclusivas del Estado. Que esto es así se evidencia en que ya una Comunidad Autónoma se ha anticipado al legislador estatal y ha regulado por sí materias que no le corresponden.

La segunda razón que esgrime el CGPJ en su estudio es que

«el legislador estatal ciertamente podría aprobar la Propuesta de reforma estatutaria pero, sin embargo, no asumirla ahora en una reforma de la LOPJ, en todo o en parte. Esto implicaría la paradoja de que el Estado al aprobar la Propuesta admitiría unos aspectos relacionados con el Poder Judicial como de interés autonómico a efectos del artículo 137 CE, pero no los activaría en la reforma de la LOPJ. Desde el punto de vista legislativo y político-judicial implicaría ya que una Comunidad Autónoma y en una materia de competencia exclusiva del Estado, habría hecho una suerte de ‘anotación

el inciso «deben modificarse», porque podía interpretarse como una mandato u obligación para el Estado, instando también a que se mencionasen expresamente los preceptos estatutarios que quedarían condicionados a una eventual reforma de estas leyes estatales. Esta modificación fue aceptada por el Parlamento, que le dio a la Disposición Adicional novena en el texto enviado a las Cortes Generales, una redacción bastante parecida a la propuesta,⁴¹ que desapareció en el texto aprobado definitivamente, quedando sustituida por una coletilla al final del artículo 97 indicando «de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial».

Al hacer el análisis del resto de preceptos, el Dictamen salva su constitucionalidad con la fórmula «son constitucionales si se ponen en relación con la disposición adicional novena y si ésta se redacta en términos similares a los que figuran en el punto 2 de este fundamento». En nuestra opinión el *Consell Consultiu* no está del todo acertado al realizar de este modo el juicio de constitucionalidad, ya que utiliza la redacción sugerida por él como parámetro de constitucionalidad de muchos preceptos cuya cobertura constitucional depende de su relación con la disposición adicional novena. El Dictamen tendría que haber señalado que los preceptos citados son inconstitucionales en tanto en cuanto no se modifique la disposición adicional novena en los términos establecidos en el dictamen. Comparto por tanto alguna de las consideraciones realizadas por el *Conseller Borrell Mestre* en su voto particular, en donde señala

preventiva' de un modelo judicial de máximos desde el punto de vista de sus aspiraciones territoriales. No es aceptable que, siguiendo la lógica del *Consell Consultiu*, se aprobase un nuevo Estatuto con parte de su articulado congelado, con 'vigencia diferida', lo que entrañaría fijar en el Estatuto un programa político-judicial siempre reivindicable y que sólo requeriría una reforma de la LOPJ para activarlo.»

Por otro lado, la tercera de las razones que da, y que se puede derivar directamente de lo anteriormente expuesto, es que «sería abiertamente inconstitucional que una Comunidad Autónoma, con la intervención de las Cortes Generales, se atribuya un régimen especial de gobierno del Poder Judicial distinto del directamente previsto para toda España en la LOPJ por ser un Poder del Estado.»

Por último se entiende que «tal Disposición no es válida por cuanto que, puesta en relación con los preceptos que cita, más que acotar materias y fijar grandes principios, lo que hace es ya regular un contenido detallado que vincularía al legislador estatal en el caso de que decidiera reformar esas leyes orgánicas.»

Concluye el CGPJ señalando que las bases del Estatuto Catalán «adolecen de un vicio de fondo, de un grave defecto de cimentación que alcanza a toda la estructura del edificio normativo que alumbra.» (pp. 15 y 16)

⁴¹ Disposición adicional novena EAC: Modificación de leyes para la plena efectividad del Estatuto: «Los preceptos del presente Estatuto especificados a continuación tienen eficacia una vez sean modificadas, de acuerdo con el contenido de los mismos, las siguientes leyes orgánicas u ordinarias: a) Los artículos 38.2; 95.2, 3, 5 y 6; 97 a 100; 101. 1, 2 y 3; 103.1.a, b y k; 107.1 y 2, y 108, en relación con la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de abril, del Poder Judicial [...], c) Los artículos 96.2, 3 y 4, en relación con la Ley del Estado 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal [...].»

«Al ser inconstitucional la citada disposición adicional [en referencia a la disposición adicional novena], debo llegar a la conclusión de que la misma, tal como está redactada, no puede dar cobertura a una serie de preceptos de la Propuesta de Reforma que invaden competencias estatales y que por tanto son también inconstitucionales.»⁴²

El *Consell Consultiu* pone estos artículos en relación con la disposición adicional 9ª, de modo que los artículos regulados carecen de virtualidad hasta que la LOPJ se reforme en este sentido. Podemos encontrarnos con la paradoja de que la reforma de la LOPJ no se realice en estos términos, o simplemente que no se realice. Con lo cual, el Estatuto de Autonomía de Cataluña contendría un gran número de artículos que no podrían ser activados, quedando en un limbo legislativo a la espera de que, mediando una modificación de la LOPJ, entrase a formar parte del *corpus* normativo, o si la modificación de la LOPJ fuera en otro sentido, caer al abismo de la literatura político-jurídica. Pero viendo la trayectoria del resto de Estatutos de Autonomía, es poco probable que ocurra. Son ya varias las Comunidades Autónomas que en la reforma de sus estatutos se han sumado al *modelo catalán*,⁴³ y por ello resulta lógico pensar que el legislador orgánico va a tener muy en cuenta en la modificación de la LOPJ las regulaciones contenidas en los estatutos de autonomía, básicamente para crear el menor número de disfuncionalidades en el diálogo normativo.

3.2 La doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía

La Proposición de Reforma del Estatuto Andaluz regula en el art. 129 la estructura, composición y competencias del Consejo de Justicia de Andalucía. La proposición de reforma es escueta en la regulación de este órgano, ya que el artículo 129 dispone:

«El Consejo de Justicia de Andalucía tendrá la estructura y ejercerá las funciones que le atribuya la legislación estatal, y estará integrado, en igualdad numérica, por jueces y magistrados y por juristas de reconocido prestigio. Asimismo, ejercerá las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en materia de justicia en los términos establecidos por una ley del Parlamento.»

Como se puede observar se remite a lo que disponga una ley estatal –que, como señala el dictamen, «inevitablemente será la LOPJ»– en cuanto a la estructura y funciones de este órgano. Advierte el Dictamen que para salvar la constitucionalidad del precepto hemos de entenderlo supeditado a la eventual creación por la LOPJ de estos Consejos Autonómicos de Justicia, pues si bien

⁴² Punto 5 del voto particular formulado por el Consejero Joaquim Borrell Mestre. Los corchetes son nuestros.

⁴³ En el mismo sentido, las regulaciones contenidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y Estatuto de Autonomía de Canarias.

aparecen en el Proyecto de modificación de la LOPJ,⁴⁴ en el texto vigente no aparecen contemplados. Todo esto «revela que la creación no puede realizarla el Estatuto».⁴⁵

Señala el dictamen que la Constitución atribuye el gobierno del Poder Judicial al CGPJ, y que es la jurisprudencia en su STC 62/1990 la que establece que se configura como un gobierno único. A pesar de ello, existen contempladas en la LOPJ otros órganos de Gobierno, como son las Salas de Gobierno, los Presidentes o los Decanos entre otros.

La segunda observación que realiza el Dictamen va referida a la composición del Consejo de Justicia. Señala el art. 129 EAAnd que «estará integrado, en igualdad numérica, por jueces y magistrados y por juristas de reconocido prestigio». Para el Consultivo, «está regulando una materia para la que carece de competencia» pues es la LOPJ la que debe establecerlo. Propone el Consultivo que debería suprimirse la referencia a la composición o bien añadirse el inciso «de conformidad con la legislación del Estado».

La última consideración realizada viene referida al segundo inciso, que reza: «asimismo, ejercerá las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en materia de justicia en los términos establecidos por la Ley del Parlamento». El inciso atribuye al Consejo de Justicia, en los términos establecidos en una Ley del Parlamento, las competencias que le corresponden a la Comunidad Autónoma en materia de justicia. Señala el Dictamen que

«dado que en el inciso primero se ha configurado como un órgano de creación estatal, tal previsión parece contraria a esa idea, a no ser que se configure como un órgano mixto, de naturaleza estatal y autonómica, sobre el que puedan legislar tanto el Estado como la Comunidad Autónoma y con funciones formalmente distintas».⁴⁶

⁴⁴ Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOPJ en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia

⁴⁵ Como ya hemos manifestado a lo largo de este trabajo, el Estatuto Valenciano no fue dictaminado por su *Consell Jurídic Consultiu*, y aplicando la doctrina del Consejo Andaluz cabría deducir la inconstitucionalidad del art. 33.3 del EACV que establece:

«Se crea el *Consell de la Justícia de la Comunitat Valenciana*. Una Ley de *Les Corts* determinará su estructura, su composición, nombramiento y funciones dentro del ámbito de las competencias de la *Generalitat* en materia de administración de justicia en los términos que establezca el presente Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la presente Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la LOPJ.»

El Estatuto Valenciano «crea» el Consejo de Justicia, y relega su composición a un ley de *Corts*, cuestión esta inconstitucional a todas luces. Ahora bien, podemos considerar la constitucionalidad del precepto siempre que se trate, no de un órgano desconcentrado del CGPJ, sino de un órgano autonómico de funciones consultivas.

⁴⁶ Una duda parecida expresaba Borrell Mestre en referencia al proyecto de Estatuto Catalán, en donde indicaba

Las consideraciones realizadas por el Consejo Andaluz al texto de la Propuesta, sirven mas bien de poco, puesto que el texto que el Parlamento Andaluz remitió a las Cortes Generales para su aprobación distó a la postre en gran medida del dictaminado por el Consejo Consultivo. El Parlamento Andaluz, siguiendo la estela del Estatuto Catalán, reprodujo en gran medida la regulación de éste, cayendo las recomendaciones realizadas por el Consultivo en saco roto. Ahora bien, el Consejo Andaluz, con estas consideraciones, creó una doctrina de gran valor interpretativo, aportándonos algunas claves. La primera de ellas es que es posible la existencia de estos Consejos Autonómicos de Justicia, cuya creación no puede realizarla el Estatuto de Autonomía, sino que debe hacerse en la LOPJ. Además, establece que la estructura y funcionamiento del órgano debe realizarla una ley estatal, que inevitablemente será la LOPJ. Por último, el Dictamen establece la posibilidad de que el Consejo Autonómico de Justicia se configure como un órgano mixto si tiene funciones de la administración autonómica.

3.3 La doctrina del Consejo Consultivo de Canarias

El Estatuto Canario es otro de los que han seguido el «Efecto del Estatuto Catalán», modificando su articulado en el sentido de este último. El Consejo de Justicia pasa de tener un artículo dedicado a su regulación (el art. 42) a tener en el texto aprobado por el Parlamento todo un capítulo, compuesto por tres artículos, uno dedicado a su naturaleza (art. 51), otro dedicado a la composición y atribuciones del mismo (art. 52) y un último dedicado al control de sus actos (art. 53).

Advierte el Dictamen que según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional «el Consejo General del Poder Judicial es el único órgano constitucionalmente llamado a desempeñar las funciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial dentro de la reserva constitucional establecida en el art. 122.2 CE en relación con el Estatuto Jurídico de Jueces y Magistrados, a fin de salvaguardar la independencia judicial del área de influencia del Poder Ejecutivo», pero por otro

«El PREACat contempla en sus artículos 97 a 100 una regulación similar a la que introduce el PLOJPyCJ, aunque se aprecian algunas diferencias. Así, mientras el artículo 148 *quinquies* núm. 3 atribuye a estos Consejos el ejercicio de aquellas funciones en materia de Justicia que, en el ámbito de las competencias propias de las Comunidades Autónomas, les atribuyan los estatutos de autonomía que son normas estatales, el artículo 98.1 del PREACat añade una competencia más en favor del Parlamento de Cataluña, pues también le permite, a través de sus leyes, conferir atribuciones al Consejo de Justicia. Aunque debe entenderse que el objeto de estas leyes que atribuyen facultades se referirán a competencias autonómicas, surgen aquí dudas sobre si la atribución de estas competencias al Consejo de Justicia de Cataluña puede alterar su naturaleza de órgano desconcentrado del CGPJ, como lo configura el PLOJPyCJ.»

lado, el art. 122 CE «no impide que existan órganos desconcentrados territorialmente», estableciéndose un modelo abierto, favorable al reparto de funciones.

El art. 42.2 se remite, en palabras del Consejo, «adecuadamente a la Ley Orgánica para definir el grado de descentralización, con el límite de que no afecte al núcleo estricto de la actividad jurisdiccional». El problema que encuentra es el hecho de que se la atribuya al Parlamento de Canarias la posibilidad «de regular por leyes autonómicas las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Administración de Justicia, a colación de las atribuciones del Consejo de Justicia de Canarias, así como para desarrollar la estructura, organización y funcionamiento del citado Consejo». Cuestión esta que como podemos recordar también efectuaba el Estatuto Valenciano.

En la redacción final enviada a las Cortes Generales desaparece la remisión normativa a una ley autonómica para el desarrollo y la determinación de atribuciones del Consejo, por contra, encontramos una regulación más detallada del Consejo de Justicia, a la usanza de la catalana, donde se regula la composición y atribuciones del mismo.

Es, según el Dictamen, «la LOPJ, la que deberá establecer la estructura, organización y funcionamiento del mencionado Consejo de Justicia». Basándose en esta afirmación, el Consejo analiza las materias atribuidas al Consejo de Justicia por el Proyecto de Reforma de Estatuto. Para realizar este análisis, no tiene en cuenta que el Estatuto ha recogido lo proyectado por el Proyecto de Reforma de la LOPJ, y realiza, acertadamente, el análisis de constitucionalidad en relación a la LOPJ vigente.

Considera el Consultivo Canario que «si se trata de un órgano estatal desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, en el ámbito territorial de Canarias, no puede crearse, exclusivamente, por vía del Estatuto de Autonomía», sino que es menester que se cree por la LOPJ.

Finaliza el Consejo Consultivo considerando que debería suprimirse todo el apartado segundo del art. 42 referido al alcance de las atribuciones del Consejo de Justicia, pues éstas «dependerá de las funciones que le atribuya la LOPJ o las funciones que delegue el CGPJ».

3.4 La doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León

En materia de Consejos de Justicia el Dictamen castellano-leonés se hace eco de dos informes realizados por el Consejo General del Poder Judicial, uno realizado en fecha 25 de enero de 2006, y otro con fecha de 5 de octubre de 2005.

En base a las consideraciones de estos informes señala como «posible» la existencia de Consejos de Justicia autonómicos como órganos territoriales de gobierno del Poder Judicial, añadiendo que «dichos órganos habrán de concebirse

como órganos de carácter estatal, en cuanto órganos de gobierno de un poder estatal, el Poder Judicial, desconcentrados del CGPJ, y subordinados jerárquicamente a este». Basándose en esta consideración, la determinación de su régimen jurídico y la creación de esos órganos, quedaría sujeta a reserva de Ley orgánica y correspondería exclusivamente al Estado; y su creación no podría ser mediante ley de Cortes, tal y como señala el EACL.

Señala, por tanto, el Dictamen, que la regulación es correcta debido a que se hace referencia al hecho de que «se podrá crear» y además condiciona la estructura y organización de éste a lo indicado en la legislación estatal. Ahora bien, insta a modificar el apartado donde se señala que la creación del mismo se realizará «mediante Ley de la Cortes de Castilla y León». Advierte, asimismo, que no cabría formular ninguna reserva, si se plantease el Consejo como un órgano autonómico con funciones meramente consultivas en materia de administración de la Administración de Justicia.

Añade el Consultivo que

«Las funciones consultivas indicadas podrían ser igualmente desempeñadas por el Consejo de Justicia de Castilla y León, aún concibiéndose como un órgano estatal desconcentrado, si la Ley Orgánica del Poder Judicial incluyese una disposición atribuyendo dichas funciones a los Consejos de Justicia radicados en los territorios de las Comunidades Autónomas en que éstas lo tuvieran previsto así estatutariamente, por lo que, en su caso, podría ser conveniente incluir una previsión en dicho sentido.»

El Consejo Consultivo es incongruente con su planteamiento inicial, ya que recomienda hacer una previsión que, en principio, no tendrá virtualidad a no ser que lo recoja la LOPJ. Recordemos que con anterioridad el Dictamen señalaba que «las previsiones estatutarias deberán formularse de forma que no limiten la libertad de configuración que corresponde al Estado, sin predeterminar soluciones concretas». En este caso la recomendación incide directamente en una materia reservada a la LOPJ, pero aún así el Consultivo recomienda que se incluya la previsión.

3.5 La doctrina del Consejo Consultivo de Galicia

El Consejo Consultivo de Galicia, se pronunció sobre una serie de cuestiones planteadas por el ejecutivo autonómico. Ante la pregunta realizada sobre qué instituciones podrían incorporarse al nuevo texto, el Consejo Consultivo de Galicia señaló, entre otras, el Consejo Gallego de Justicia. De este modo advierte que la existencia de un Poder Judicial único a todo el Estado no impide que pueda haber «un proceso de desconcentración del gobierno del Poder Judicial desde el Consejo General a favor de la Comunidad Autónoma», y se podría incluir por tanto un órgano que desconcentrado que asumiera las

competencias de la Sala de Gobierno del TSJ, todo ello en el marco de lo que dispusiera el Estatuto y, cómo no, la LOPJ.

Como han apuntado también otros Consejos, «no existe una certeza sobre su creación ni sobre sus características y función». Pero lo que apunta el dictamen es que el Estatuto podría recoger la creación del órgano,⁴⁷ y que una ley de desarrollo determinaría sus funciones y estructura; poniendo para ello como ejemplo el Estatuto Valenciano.

3.6 La doctrina del Consejo Consultivo de Asturias

El Dictamen Asturiano es escueto en sus consideraciones al respecto de este órgano, y únicamente indica que es adecuada «la consignación de la figura del Consejo de Justicia del Principado de Asturias, que se creará en el marco de lo que disponga la LOPJ y con una reserva de ley cualificada para su regulación por el Principado de Asturias».

Por lo tanto, señala que la creación se hará en el marco de la LOPJ, pero la regulación la guarda para una ley del Principado de Asturias.

4. CONCLUSIONES

Hemos de considerar que existen dos modelos de Consejos de Justicia. El primero, reflejo de la regulación contenida en el proyecto de reforma LOPJ, configura estos órganos como órganos desconcentrados del CGPJ, respondiendo a este modelo las regulaciones de los Estatutos de Cataluña y Andalucía. El segundo modelo, constituido por los Consejos de la *Comunitat Valenciana*, *Illes Balears*, Aragón y Castilla y León, parece inclinarse por su regulación como órganos autonómicos.

Podemos establecer la existencia ya de una doctrina de los órganos consultivos en materia de Consejos Autonómicos de Justicia, en la medida en que todos los dictámenes han considerado posible la creación de Consejos de Justicia, aunque hay algunas divergencias a la hora de señalar cual es el mecanismo adecuado para hacerlo.

Los Consejos de Cataluña, Andalucía, Canarias, Asturias y Castilla y León, mantienen que la creación de este órgano no puede realizarse vía Estatuto de Autonomía, sino que ha de ser la LOPJ la que la realice. Opinión divergente mantiene el Consejo de Galicia, que sostiene que el Estatuto de Autonomía puede recoger la creación del órgano, y para mantener este argumento pone como ejemplo del Estatuto Valenciano. Ahora bien, el dictamen de Galicia habla de un

⁴⁷ Como hemos podido ver con anterioridad, tanto los Estudios del CGPJ, como el resto de dictámenes, señalan que no es posible la creación de este órgano por el Estatuto

órgano desconcentrado del Gobierno del Poder Judicial, caracterización ésta que no coincide con el órgano creado por el Estatuto Valenciano.

En relación con el instrumento para establecer la regulación de este órgano también encontramos algunas divergencias. Los Consejos de Andalucía, Canarias y Castilla y León señalan que existe una reserva de ley orgánica para la determinación del régimen jurídico, es decir, que es la LOPJ la que ha de determinar la estructura y funcionamiento del órgano. Esto es también compartido por del *Consell* catalán, que añade que el Estatuto puede recoger esta regulación, la cual no tendrá virtualidad hasta que se reforme la LOPJ, y esta ley lo recoja. Posición diferente es la mantenido por los Consejos de Galicia y Asturias que consideran que la regulación puede efectuarse mediante ley autonómica. Ello no obstante, considero que en estos dictámenes se confunde lo que es un órgano desconcentrado del CGPJ con un órgano propio de la administración autonómica en el ámbito de sus competencias.

Si sostuviéramos que lo que configura tanto el Estatuto Valenciano, como los de *Illes Balears* y Aragón, es un órgano desconcentrado del CGPJ, su regulación sería a todas luces, inconstitucional, pues no es posible «crear» un órgano, cuando la creación del mismo corresponde a la legislación estatal, y mas concretamente a la LOPJ. Pero no es así, y únicamente podemos considerar que lo que han creado no es sino un órgano autonómico, en el marco de sus competencias y por lo tanto plenamente constitucional. Pero esto no está falto de problemas, pues si la reforma de la LOPJ se llevara a cabo, nos encontraríamos con una serie de órganos provistos de idéntica denominación, en unos casos creados en el ámbito de las Comunidades Autónomas, y en otros concebidos como órganos desconcentrados del Gobierno del Poder Judicial.

Una posible solución ante este problema de encaje sería que la reforma de la LOPJ recogiera los Consejos Autonómicos como órganos mixtos.

Anexo DOCTRINA COMPARADA SOBRE LOS CONSEJOS DE JUSTICIA

CONSELL CONSULTIU DE CATALUNYA	CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCIA	CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEON	CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS	CONSEJO CONSULTIVO DE GALICIA	CONSEJO CONSULTIVO DE ASTURIAS
Es posible la existencia	Es posible la existencia	Es posible la existencia	Es posible la existencia	Es posible la existencia	Es posible la existencia

RESPECTO DE SU CREACIÓN

Se deduce que ha de hacerse por LOPJ, ya que el EAC no lo crea.	No puede realizarla el EA, creación por LOPJ.	No podrá ser mediante ley de Cortes, reserva de LO.	El EA no puede crear el Consejo, ha de hacerlo la LOPJ	«Parece procedente que el Estatuto recoja la creación del órgano».	«la creación se hará en el marco de la LOPJ».
---	---	---	--	--	---

RESPECTO DE SU REGULACIÓN

Recogida, sin virtualidad hasta la aprobación de la LOPJ.	Estructura y funcionamiento del órgano, remisión a ley estatal. «Inevitablemente LOPJ». Configuración como órgano mixto si tiene funciones de la administración de justicia.	La determinación del régimen jurídico: reserva de LO. Podría tener funciones consultivas.	Una ley del Parlamento no puede regular las atribuciones del Consejo de Justicia, ni desarrollar su estructura, organización y funcionamiento. No puede asumir atribuciones exclusivas del CGPJ sin modificar la LOPJ	«una ley de desarrollo regulará sus funciones y estructura».	«reserva de ley cualificada por el Principado de Asturias».
---	--	---	---	--	---