

NUEVAS INSTITUCIONES ESTATUTARIAS ANTE UNA EVENTUAL REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA

Vicente A. Sanjurjo Rivo*

Universidade de Santiago de Compostela

Resumen

La nueva oleada de reformas estatutarias encabezada por la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña presumiblemente acabará alcanzando a la comunidad autónoma de Galicia si, como es obvio, se dan las condiciones políticas para ello. Las vías de reforma que se abrirían entonces son muchas, tal y como confirman las nuevas reformas llevadas a cabo. Entre ellas, la reforma institucional es una senda que inevitablemente habrá que explorar. En el presente trabajo se pretende, a partir de la delimitación del concepto de órgano estatutario, determinar aquellas instituciones reconocidas legalmente en la actualidad que pueden (o deben) alcanzar reconocimiento estatutario y simultáneamente abrir el debate sobre la pertinencia de incluir nuevas instituciones en el Estatuto reformado.

Palabras clave: Estructura territorial. Estatutos de autonomía. Estatuto de autonomía de Galicia. Reforma Estatuto de autonomía de Galicia. Reforma institucional. Órganos estatutarios.

Abstract

The new wave of statute reforms, headed by the reform of the Autonomy Statute of Catalonia, supposedly will reach the autonomous community of Galicia if, as obvious as it is, the political conditions for it exist. The roads of the reform that will open up are many, as confirmed by the current reforms carried out. Among them, the institutional reform is a path that exploring it is inevitable. In this forgoing work is pretended, from the delimitation of the Statute Organ concept, to determine those current legally recognized institutions that can (or should) reach Statute recognition and simultaneously open the debate on appropriateness of including new institutions on the Reformed Statute.

Keywords: Territorial Structure. Autonomy Statute. Autonomy Statute of Galicia. Reform of the Autonomy Statute of Galicia. Institutional Reform. Statuary Organs.

I. Concepto de órgano estatutario

El actual Estatuto de autonomía de Galicia (EAG) ha sido objeto de un intento fallido de reforma en la anterior legislatura autonómica —la VII, iniciada en 2005— ante la imposibilidad de que las tres fuerzas políticas en liza —el PSOE y el BNG que inauguraban el gobierno bipartito y el PP como única fuerza política en la oposición— alcanzasen un acuerdo político sobre una propuesta de reforma que concitase el apoyo al menos de dos tercios del Parlamento gallego, tal y como exige el artículo 56. 1. b) del EAG para su reforma.

No obstante, la nueva oleada de reformas estatutarias¹ hace plausible una futura reforma del EAG², sobre todo si atendemos al fuerte componente mimético que ha impregnado el desarrollo del Estado autonómico desde su génesis.

Así las cosas, si finalmente se abordase una reforma del EAG previsiblemente habría que plantear también su reforma en el ámbito institucional o, con otras palabras, habría que acotar qué instituciones ya existentes sin reconocimiento explícito en el EAG deberían incorporarse a él y, en su caso, cuáles podría o sería conveniente crear *ex novo* en el nuevo texto reformado.

¹ Actualmente han sido ya aprobadas las siguientes reformas: la del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana aprobada mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril; la del Estatuto de autonomía de Cataluña aprobada mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio; la del Estatuto de autonomía de las Illes Balears aprobada mediante la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero; la del Estatuto de autonomía de Andalucía aprobada mediante la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo; la del Estatuto de autonomía de Aragón aprobada mediante la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, y la reforma del Estatuto de autonomía de Castilla y León aprobada mediante la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.

² Con relación a esta cascada de reformas estatutarias el profesor Roberto Blanco sostiene que se trata de una situación característica de demanda creada por la oferta. Según esta tesis, el nuevo marco estatutario no sería el resultado de una demanda social efectiva, de una necesidad creciente manifestada por el cuerpo social sino de una simple coyuntura política: la que se deriva de que el PSC hubiese terminado por situar el tema identitario y la reforma estatutaria en el primer plano de la agenda política en las elecciones autonómicas de noviembre de 2003 y que, a su vez, ese viraje táctico hubiese sido avalado por el conjunto del PSOE. Ello habría obligado, según esta misma tesis, a las distintas fuerzas nacionalistas catalanas a reubicarse y remontar hacia posiciones maximalistas y el ejemplo catalán acabaría teniendo —como en otras ocasiones— un efecto irradiador sobre el conjunto del Estado (Roberto L. Blanco Valdés, «Reformas estatutarias. Unha demanda inducida», en *Reforma do Estatuto de autonomía de Galicia*, Fundación 10 de marzo, Santiago de Compostela, 2006, pp. 46-50).

Ello conduce irremisiblemente a la cuestión central de qué se debe entender por órgano estatutario. Sólo así se podrán discriminar correctamente las instituciones susceptibles de figurar en el Estatuto reformado y evitar una innecesaria proliferación de las mismas en el nuevo texto reformado.

El artículo 147. 2 de la Constitución española (CE) dispone como contenido necesario de los estatutos de autonomía la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias. La dificultad radica justamente en establecer cuáles sean las instituciones que deben ser calificadas como tales y, en consecuencia, formar parte del contenido mínimo de los distintos estatutos de autonomía.

Estas instituciones estatutarias podrían identificarse con las previsiones del artículo 152 de la CE que, como es sabido, dispone que la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla y un Tribunal Superior de Justicia que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Si bien es cierto que este modelo institucional inicialmente estaba previsto únicamente para los estatutos aprobados por el procedimiento del artículo 151 de la CE (entre los que se incluía el EAG), finalmente se extenderá a la totalidad de los estatutos de autonomía. Este modelo institucional expresa un entramado orgánico específico, con mecanismos de funcionamiento característicos y perfectamente establecidos lo que representa, tal y como señala el Tribunal Constitucional (TC), «una variante del sistema parlamentario nacional» (STC, 16/1984), es decir, responde a un modelo parlamentario clásico con un órgano representativo de los ciudadanos que ejerce el poder legislativo y del que emana el ejecutivo, que precisa su confianza para gobernar.

El concepto de institución estatutaria no se agota sin embargo con este modelo institucional básico, y ello en virtud de la potestad de autoorganización reconocida a las comunidades autónomas (CCAA) por el artículo 148. 1. 1

de la CE que las faculta para asumir competencias en materia de organización de sus instituciones de autogobierno. Apoyándose en dicha potestad las CCAA podrían incorporar en sus respectivos estatutos instituciones distintas a las expresamente mencionadas en el artículo 152 de la CE³.

Naturalmente esas instituciones habrán de reunir una serie de características que justifiquen su inclusión en el estatuto de autonomía de que se trate. No se debería incorporar a los estatutos cualquier tipo de institución amparándose en la susodicha potestad de autoorganización de las CCAA (art. 148. 1. 1 CE) si de lo que se trata, claro está, es de pergeñar un diseño institucional racional desde el punto de vista jurídico.

No es posible establecer una relación exhaustiva, tasada y completa, que encierre de forma inequívoca estas características, pero sí en cambio señalar algunas de las que necesariamente debe tener este tipo de órganos. En este sentido, estos órganos deberán desarrollar funciones imprescindibles para el sistema jurídico-político autonómico en tanto que parte sustancial del mismo o, de no ser el caso, cuando menos su actividad deberá auxiliar a los que sí integran ese núcleo institucional básico en aras de un mejor funcionamiento del aparato público autonómico. Así pues, las instituciones que reúnan alguna de estas características deberán ser incluidas en el correspondiente estatuto de autonomía y, en consecuencia, quedarán protegidas bajo el paraguas del bloque constitucional que asegura su permanencia y continuidad, ya que serían inaccesibles al legislador que no podría suprimirlas y al regularlas tendría que respetar el núcleo de características orgánicas y funcionales previstas estatutariamente.

En conclusión, los órganos a incorporar a cualquier estatuto de autonomía podrían clasificarse como sigue:

En primer lugar, los órganos referidos en el artículo 152. 1 de la CE que representan el núcleo institucional básico de las CCAA y definen el modelo jurídico-político autonómico.

³ No obstante, la interpretación de la expresión «instituciones de autogobierno» no ha sido pacífica en la jurisprudencia del TC. En efecto, mientras la STC 76/1983 identificaba esas instituciones con las relacionadas en el artículo 152. 1 de la CE, la STC 35/1982 en cambio les atribuía un ámbito más amplio al indicar que «estas instituciones son primordialmente las que el propio Estatuto crea y que están por ello constitucionalmente garantizadas, pero no solamente ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno».

En segundo lugar, aquellos órganos auxiliares que con sus funciones coadyuvan al funcionamiento de los primeros o controlan su actividad.

Y en tercer lugar, aquellos órganos que *mutatis mutandi* con los denominados órganos de importancia constitucional se podrían definir como órganos de importancia estatutaria. Es decir, órganos que no pueden incluirse en las categorías precedentes pero que llevan a cabo actividades relevantes en el sistema institucional autonómico.

Con carácter general, los estatutos deberán recoger expresamente y regular las instituciones de los dos primeros tipos señalados, existiendo respecto de los terceros un amplio margen para su inclusión y regulación.

II. Estatuto de autonomía de Galicia actualmente vigente: organización institucional

El EAG regula en su Título I el poder gallego y dispone en su artículo 9 que «los poderes de la Comunidad Autónoma se ejercerán a través del Parlamento, de la Xunta y de su Presidente». Por tanto, estos órganos constituyen el núcleo institucional básico de la Comunidad Autónoma a través de los cuales se define y expresa la autonomía reconocida en la CE y, por lo mismo, el EAG los regula en los capítulo I (arts. 10-14) y II (arts. 15-19) de su Título I respectivamente. A ellos habría que añadir el Tribunal Superior de Justicia de Galicia que, si bien no forma parte del poder autonómico gallego en tanto que orgánica y funcionalmente se integra en el poder judicial que es único en todo el Estado (art. 117 CE)⁴, es un órgano estatutario por mandato del 152. 1 de la CE y, en consecuencia, recogido en el capítulo III, «De la Administración de Justicia en Galicia», del Título I del EAG, (art. 21).

En torno a este núcleo institucional se encuentran una serie de órganos auxiliares que lo complementan y perfeccionan. Se trata de órganos que colaboran y/o controlan la actividad de las instituciones que integran aquel modelo institucional básico y, con ello, contribuyen a la aplicación de los principios constitucionales y estatutarios, al buen funcionamiento del poder público autonómico y a una adecuada utilización de los recursos públicos.

⁴ Como ha precisado el Tribunal Constitucional, al Tribunal Superior de Justicia no le liga relación orgánica con la Comunidad Autónoma, sino relación meramente territorial derivada del lugar de su sede (STC 25/1981, de 14 de julio).

Pues bien, el EAG actualmente vigente prevé expresamente este tipo de órganos. Así, en su artículo 14 dispone la creación y organización mediante ley del Parlamento de Galicia de un órgano similar al Defensor del Pueblo previsto en el artículo 54 de la CE, que ejercerá las funciones constitucionalmente previstas y aquellas otras que le asigne el Parlamento gallego.

En desarrollo de esta previsión estatutaria se aprobó la Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo. En su exposición de motivos la Ley hace hincapié en el carácter auxiliar o complementario de este órgano al justificar su creación y regulación a fin de «completar [...] la institucionalización autonómica de Galicia». El Valedor del Pueblo, a imagen y semejanza del Defensor del Pueblo, se configura como un «alto comisionado del Parlamento de Galicia para la defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidos en la Constitución y para el ejercicio de las demás funciones que esta ley le atribuye» (art. 1). Y a la vista de que su denominación está perfectamente consolidada, sería aconsejable que ésta figurase expresamente en el eventual texto reformado.

Igualmente el artículo 53. 2 del EAG vigente instituye, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 136 y 153 *d*) de la CE, el Consejo de Cuentas de Galicia y remite al legislador autonómico la regulación de su organización y funcionamiento que, en todo caso, deberá establecer «las garantías, normas y procedimientos para asegurar la rendición de las cuentas de la Comunidad Autónoma que deberá someterse a la aprobación del Parlamento».

En cumplimiento de este mandato estatutario se aprobó la Ley 6/1985, de 24 de junio, que configura el Consejo de Cuentas de Galicia como un órgano inequívocamente auxiliar que «depende directamente del Parlamento de Galicia» (art. 1. 2), y de control económico y presupuestario externo que ejerce su función «en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos del sector público de la Comunidad Autónoma» (art. 1. 1).

Por último, el EAG prevé otros órganos de naturaleza auxiliar como los previstos en su artículo 32, el cual dispone que a fin de desarrollar la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de promover los valores culturales del pueblo gallego, se constituirá, mediante una ley del Parlamento de Galicia, un Fondo Cultural Gallego y el Consejo de la Cultura Gallega.

A pesar de su expreso reconocimiento estatutario, el Fondo Cultural Gallego no ha sido objeto de desarrollo legal y, en consecuencia, no se ha llegado siquiera a constituir. No ha sucedido lo mismo, en cambio, respecto al Consejo de la Cultura Gallega que, en cumplimiento del mandato estatutario, ha sido objeto de desarrollo legislativo a través de la Ley 8/1983, de 8 de julio que, en su exposición de motivos, lo define como «un cuerpo asesor y consultivo, con capacidad de iniciativa, investigación y organización, dotado de personalidad jurídica y compuesto por miembros representativos de entidades de los diversos campos de la cultura y también por destacadas personalidades que contribuirán al desarrollo cultural de Galicia». Su carácter auxiliar, de órgano llamado a colaborar con los poderes de la Comunidad Autónoma en lo relativo a la salvaguarda y promoción del patrimonio cultural de Galicia viene determinado claramente por sus funciones, entre las que figuran la de «asesorar y consultar a los poderes de la Comunidad Autónoma en lo que juzgue preciso para la defensa y promoción de los valores culturales del pueblo gallego» y «elevar a los poderes de la comunidad autónoma informes y propuestas a favor de la defensa y promoción de los valores culturales del pueblo gallego» [art. 6 *d*) y *e*) respectivamente].

III. Nuevas instituciones para el nuevo EAG reformado

A lo largo del periplo autonómico de Galicia iniciado en 1981 se han ido creando mediante ley autonómica diversas instituciones que no cuentan —ni cuentan en la actualidad— con un expreso reconocimiento estatutario. Por supuesto, su posible transformación en órganos estatutarios no puede fundamentarse únicamente en su consolidación y arraigo en el entramado institucional autonómico que les confiere el simple transcurso del tiempo. Es necesario, además, tal y como ya se ha tenido ocasión de señalar, que estos órganos desarrollen actividades fundamentales y relevantes para el adecuado funcionamiento del sistema autonómico y que, a su vez, tengan conexión con las funciones de los órganos que integran el poder autonómico gallego, esto es, Parlamento, Xunta y Presidente. Las razones apuntadas justificarían precisamente la especial protección que les brindaría el Estatuto, al convertir a estos órganos en inmunes frente a cualquier cambio legislativo. Habría, pues, una serie de *veteranos órganos legales* que podrían

transformarse en *nuevos órganos estatutarios*. Veamos a continuación de qué órganos se trata⁵.

A) *El Consejo Económico y Social*

El Consejo Económico y Social de Galicia (CES) fue creado por la Ley 6/1995, de 28 de junio. En su exposición de motivos fija su anclaje constitucional y estatutario en el artículo 9. 2 de la CE y los artículos 4. 2 (que es una réplica exacta del 9. 2 de la CE) y 55. 4 del EAG.

Tanto el 9. 2 de la CE como el 4. 2 del EAG se refieren a la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; y el artículo 55. 4 del EAG faculta a la Comunidad Autónoma para constituir instituciones que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social en el marco de sus competencias. Además encuentra un claro precedente en el Consejo contemplado en el artículo 131. 2 de la CE y en la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social.

El CES se configura en la Ley 6/1995 como un ente institucional de derecho público, de naturaleza consultiva, de la Xunta de Galicia en materia económica y social y con personalidad jurídica propia (art. 3), cuya finalidad radica en hacer efectiva la participación de los agentes económicos y sociales en la política socio-económica de Galicia (art. 2).

Es palmario que el CES cumple una función perfectamente delimitada y definida, de indudable trascendencia en el sistema autonómico, pues a su través se pretende responder, tal y como reconoce la exposición de motivos, «a la aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y propuestas se atiendan, en el proceso de adopción de decisiones por la Xunta de Galicia, y a la pretensión de ésta de canalizar la participación social para tales efectos», al tiempo que se concibe —continúa la exposición de motivos— como un «foro permanente de diálogo y deliberación entre los agentes económicos y sociales y la Xunta de Galicia».

⁵ Sobre el particular véase, sobre todo, el «Dictamen 782/2005. Consulta facultativa sobre determinados aspectos atinentes a la reforma del Estatuto de autonomía de Galicia: Consejo Consultivo de Galicia», en *Revista española de la función consultiva*, núm. extraordinario, (2007), pp. 327-345.

Igualmente lo es que su actividad incide, directa o indirectamente, en el ámbito de actuación del poder autonómico gallego. En efecto, el CES, en el ejercicio de su función consultiva, emitirá dictámenes con carácter preceptivo con relación a la actividad normativa de la Xunta de Galicia relativa a materias socio-económicas directamente vinculadas al desarrollo económico y social de Galicia; con carácter facultativo, a instancias del Gobierno gallego o de cualquiera de sus miembros, así como también podrá elaborar, por propia iniciativa o por solicitud de la Xunta de Galicia, informes o estudios sobre las reformas normativas que se estimen necesarias para favorecer el desarrollo económico y social de Galicia. Asimismo, podrá dar a conocer al Gobierno gallego su opinión sobre la ejecución de los grandes planes económicos y sociales y deberá remitirle una memoria anual sobre la situación económica y social en Galicia (art. 5).

Por otra parte, tampoco hay dificultad alguna en reconocer que el CES desempeña todas estas funciones desde una plena autonomía funcional y con amplias facultades de autoorganización. Así, y a fin de garantizar su independencia, no se prevé la participación de representantes del Gobierno en su seno, y está integrado exclusivamente por los distintos sectores interesados en la política económica y social de Galicia, concretamente, sindicatos, organizaciones empresariales, representantes del sector marítimo-pesquero, agrario, consumidores y usuarios y universidades (art. 7).

Por todo ello parece razonable y oportuno su reconocimiento expreso en el nuevo texto reformado del EAG que garantice su continuidad.

B) El Consejo Consultivo de Galicia

Este órgano ha sido creado por la Ley 9/1995, de 10 de noviembre que ha sido modificada en alguno de sus preceptos por la Ley 12/2007, de 27 de julio.

En su exposición de motivos, la Ley 9/1995 justifica la creación del Consejo Consultivo de Galicia al amparo de la potestad de autoorganización de las CCAA (arts. 148. 1. 1 CE y 27. 1 EAG) y, consecuentemente, de la capacidad de la Comunidad Autónoma de Galicia de crear su propia Administración pública (art. 39 EAG). Esta posibilidad de creación de consejos consultivos superiores autonómicos vendría ratificada además por la STC de 26 de noviembre de 1992 y reconocida expresamente en la Ley 30/1992, de

26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [arts. 102, 103 y disposición derogatoria 2 b)], a las que hace referencia expresa la exposición de motivos.

De la Ley 9/1995 se infiere sin demasiada dificultad que el Consejo Consultivo es un órgano de especial relevancia en el conjunto institucional autonómico al definirlo como «órgano superior consultivo de la Xunta de Galicia» (art. 1. 1), que desarrolla una función de especial trascendencia y significación en el sistema autonómico gallego, pues deberá en el ejercicio de sus funciones velar «por la observancia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y del resto del ordenamiento jurídico» (art. 2. 1). Justamente por ello y para garantizar su objetividad e independencia en el desempeño de sus funciones, la Ley le reconoce plena autonomía orgánica y funcional (art. 2. 2).

Por otra parte, tampoco se aprecia mayor dificultad en establecer una fuerte conexión entre la actividad desplegada por el Consejo Consultivo y las instituciones que conforman el poder político autonómico, sobre todo a la luz de los supuestos en que será preceptivamente consultado, recogidos en el artículo 11 de la Ley y que, entre otros, figuran los proyectos de reforma del Estatuto de autonomía de Galicia; los proyectos de legislación delegada; los reglamentos que se dicten en ejecución de leyes; los conflictos de atribuciones que se susciten entre las diversas consellerías y entre otros altos organismos e instituciones de la Comunidad Autónoma; recursos administrativos de revisión, o reclamaciones que en concepto de indemnización de daños y perjuicios se formulen contra la Comunidad Autónoma. Así pues, el Consejo Consultivo participa en el procedimiento de producción normativa autonómica y controla la actividad administrativa de la Xunta de Galicia.

Todo ello justificaría sobradamente su reconocimiento expreso en el Estatuto de autonomía. El blindaje que le proporcionaría su inclusión en el Estatuto sería además más coherente con su condición de órgano superior consultivo de la Xunta de Galicia y la ultimidad de sus dictámenes, los cuales «no podrán ser remitidos, para informe ulterior, a ningún otro órgano u organismo de la Comunidad Autónoma» (art. 2. 3), haciéndolo así inaccesible para los órganos consultantes y reforzando su independencia y objetividad en el desarrollo de sus funciones.

C) Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia

Este órgano está regulado en la Ley 6/1999, de 1 de septiembre, del Audiovisual de Galicia.

Como es sabido, la información en la actual sociedad de la comunicación tiene una dimensión extraordinaria, contribuye a la formación de una opinión pública libre lo que, a su vez, es esencial para el funcionamiento de un Estado democrático que propugna como uno de los valores de su ordenamiento jurídico el pluralismo político (art. 1. 1 CE). Ello explica la tendencia actual a encomendar a órganos independientes la regulación de algunos aspectos de estas actividades relacionadas con los medios de comunicación.

Sin embargo, la actual configuración del Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia no justifica su incorporación al Estatuto. Se trata de un órgano integrado principalmente por miembros de la Administración —su presidente es el Presidente de la Xunta y su vicepresidente primero un conselleiro (art. 3 del Decreto 276/1999, de 21 de octubre)— lo que lo imposibilita para actuar como autoridad independiente y reguladora del sector.

El Consejo Asesor se configura en la Ley 6/1999 como un «órgano de integración y participación de las instituciones, empresas, agentes y entidades directamente relacionadas con [el sector de las telecomunicaciones y del audiovisual gallego], operadores y usuarios, que actuará con carácter consultivo y asesor para la administración y de mediación para el arbitraje y autocontrol entre los que voluntariamente se sometan a estos procedimientos» (art. 13. 1). Igualmente el Consejo «propiciará funciones de arbitraje y autocontrol en relación con los contenidos de los medios de difusión audiovisuales específicos del ámbito de la Comunidad Autónoma, siempre que lo soliciten las partes» (art. 13. 2).

En conclusión, no se podría considerar en la actualidad un órgano de relevancia estatutaria pero sí podría alcanzarla si se modificara su composición, a fin de darle un carácter independiente y reduciendo su número de miembros con el objeto de hacerlo operativo, así como sus funciones, configurándolo como órgano de control de respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas en el campo de la comunicación.

D) *Comisión Gallega de Cooperación Local*

Este órgano está previsto en el Capítulo II del Título V de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.

La Comisión Gallega de Cooperación Local se define como «el órgano permanente de colaboración para la coordinación entre la Administración autonómica y las Entidades Locales gallegas» (art. 188).

Su composición es paritaria entre representantes de la Comunidad Autónoma y los representantes de las entidades locales gallegas y su presidencia corresponde al Presidente de la Xunta (art. 189).

Sus funciones son de naturaleza consultiva y deliberante y, entre otras, le corresponde emitir informe sobre los anteproyectos de ley, reglamentos y decretos que conciernan al régimen local; proponer medidas de asistencia y asesoramiento a los ayuntamientos; velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las entidades locales; conocer y emitir informe sobre los acuerdos de las comisiones que se creen para la transferencia y delegación de competencias propias de la Comunidad Autónoma en las Entidades Locales, o proponer y emitir informe sobre los Convenios u otras fórmulas de colaboración interadministrativa que puedan suscribirse entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales (art. 191).

La cada vez más necesaria colaboración entre la Administración autonómica y la administración local podría justificar la transformación de esta Comisión en un órgano estatutario⁶, lo que proporcionaría continuidad y seguridad a su actuación. Se trataría de un órgano de participación de las entidades locales en las actuaciones de la Xunta de Galicia, con funciones consultivas y capacidad de intervención en el procedimiento de producción normativa autonómica.

E) *Órganos estatutarios de nueva creación*

Por último, cabe referirse a la posibilidad de recoger en el texto del nuevo EAG órganos creados *ex novo*, distintos de los actualmente existentes,

⁶ Salvando las distancias, a semejanza de la que durante años funcionó en los Estados Unidos, la *Advisory Commission of Intergovernmental Relations* (ACIR), la cual desempeñaba labores de asesoramiento entre el Gobierno Federal, los Estados y los Gobiernos locales.

como es el caso de los consejos autonómicos de justicia⁷. Aquella posibilidad viene acrecentada por la incorporación de este órgano en los nuevos estatutos reformados y por el previsible *efecto demostración* que tendrá en todos los que todavía no han sido objeto de reforma, como es el caso del Estatuto de autonomía gallego⁸.

⁷ Además de estos controvertidos órganos, algunas propuestas planteaban la conveniencia de crear otros nuevos órganos estatutarios. Así por ejemplo en el entorno del PSdeG la Fundación Iniciativas XXI elaboró unas *Bases para a reforma do Estatuto de autonomía de Galicia* en las que se postulaba la creación de una Oficina de Evaluación de las Políticas Públicas (Base III, 11) y una Oficina Presupuestaria (Base III, 12). (*Vid. Bases para a reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia*, Fundación Iniciativas 21, Santiago de Compostela, 2004, p. 18).

⁸ De hecho su inclusión aparece en distintos trabajos preparatorios y prospectivos relativos a la reforma del EAG. En efecto, el Foro «Novo Estatuto» surgido por iniciativa del líder del Bloque Nacionalista Galego (BNG), Anxo Quintana, e integrado por distintas personalidades situadas en la órbita de la formación nacionalista aunque sin formar parte de su estructura orgánica, inició su actividad de estudio para la reforma del Estatuto en septiembre de 2004 que culminará en febrero de 2005 con la presentación de las *Bases para un novo Estatuto de Galiza*. En este texto se recoge expresamente la creación de un Consejo Judicial de Galicia que se define como el órgano de gobierno del Poder Judicial en la Comunidad Autónoma (Base VI, 19). Su composición sería mixta: de extracción parlamentaria y corporativa (Base VI, 20); ejercería todas las competencias gubernativas y las funciones disciplinarias que en la actualidad corresponden al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y a la Sala de Gobierno del TSJ y además sería el único competente para fijar la planta judicial, su demarcación territorial y sus sedes (Base VI, 21). Asimismo el Consejo sería competente para la selección, provisión, concursos y ascensos del personal judicial (Base VI, 29). (*Vid. Bases para un novo Estatuto de Galiza*, disponible en <http://www.novoestatuto.com/imxd/recursos/1109376236estatuto-definitivo.pdf>). En esta línea, la *Proposta de Estatuto de Galiza* del BNG vendrá a incorporar este nuevo órgano estatutario aunque con matizaciones: ya no se trataría de un órgano de sustitución del CGPJ en Galicia como el del Foro «Novo Estatuto», sino de descentralización cooperativa al que, en todo caso, le correspondería el ejercicio en Galicia de las competencias que la legislación estatal otorga al CGPJ. En cuanto a su composición, el Consejo estaría integrado por Jueces, Magistrados y otros juristas de reconocido prestigio que hayan desarrollado su carrera de forma significativa en Galicia elegidos por el Parlamento gallego y el CGPJ. El número de miembros elegidos por el CGPJ será inferior cuando menos en un miembro a los propuestos por el Parlamento gallego. (*Vid. art. 59 Proposta de Estatuto de Galiza*, disponible en [http://www.bng-galiza.org/opencms/export/sites/default/BNG/global/contidos/arquivos/Documentos/Estatuto de Galiza.pdf](http://www.bng-galiza.org/opencms/export/sites/default/BNG/global/contidos/arquivos/Documentos/Estatuto_de_Galiza.pdf)). Igualmente, en el área de influencia del PSdeG, la Fundación Iniciativas XXI contempla la creación de un órgano análogo: una denominada Comisión de Justicia que vendría a ejercer por delegación las competencias del CGPJ en el territorio de la comunidad autónoma. Esta Comisión estaría integrada por magistrados elegidos por los magistrados y jueces de la comunidad autónoma y por juristas de reconocido prestigio elegidos por el Parlamento de Galicia. En cualquier caso, ya no se trataría de un órgano de sustitución como el diseñado por el Foro «Novo Estatuto», ni de descentralización como el perfilado en la *Proposta de Estatuto de Galiza* del BNG, sino de desconcentración del CGPJ (Base III, 14). (*Vid. Bases para a reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia*, cit., p. 19). El PP de Galicia, sin embargo, no elaboró —al menos con carácter público— ningún texto relativo a la reforma estatutaria

Ciertamente la inclusión de este tipo de órganos en los estatutos de autonomía plantea no pocas dudas de constitucionalidad que, como corresponde, deberá despejar el TC, ya que la Constitución atribuye con carácter exclusivo el ejercicio de la función jurisdiccional, sustentada sobre el principio de unidad, al Estado central, configurando de esta forma un poder judicial único. Así se desprende, desde distintas perspectivas, de lo establecido por los artículos 117. 5, 152. 1, 123. 1 y 149. 1. 5 de la CE.

Los defensores de la constitucionalidad de la creación estatutaria de los consejos autonómicos de justicia arguyen sin embargo que la existencia de un poder judicial único en todo el territorio del Estado no es incompatible con que las CCAA tengan una reconocida competencia con relación a la «administración de la Administración de Justicia». Además sostienen que estos consejos actuarían como órganos desconcentrados del CGPJ y que podrían asumir las competencias de las actuales Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, en el marco naturalmente de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

Por otra parte, la introducción de estos órganos por vía estatutaria suscita el problema de que el legislador estatuyente estaría unilateralmente asumiendo una decisión que compete al legislador orgánico estatal. No obstante, hay un precedente sobre un supuesto similar que podría venir a salvar este escollo. En efecto, los territorios que en su momento habían accedido a la autonomía por la vía del 151 de la CE (y otras vías que conducían a un régimen de autonomía *plena*) incorporaron a sus respectivos estatutos de autonomía los Tribunales Superiores de Justicia que el artículo 152. 1 de la CE preveía para su organización institucional.

Posteriormente, los Pactos Autonómicos de 1981 generalizaron el modelo institucional del 152. 1 de la CE a todas los territorios que ejerciesen el derecho a la autonomía en virtud del principio dispositivo, lo que se tradujo en que todos ellos —salvo La Rioja— incorporasen en sus respectivos estatutos los Tribunales Superiores de Justicia y, a la postre, sería la Ley Orgánica

en el que se pronunciase sobre esta cuestión, ni tampoco en sede parlamentaria ha tenido ocasión de tomar una posición definida al respecto ya que, como es sabido, las negociaciones entre los tres partidos con representación parlamentaria se frustraron muy pronto y el trámite parlamentario se agotó en la Comisión de Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia.

6/1985 del Poder Judicial la que vendría a generalizarlos sin excepción alguna. Claro que entre este antecedente y el supuesto que nos ocupa hay una diferencia sustancial: los Tribunales Superiores de Justicia estaban expresamente recogidos en la CE, en tanto que los consejos autonómicos de justicia no figuran en parte alguna.