

**ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN CANARIAS**
Isabel Hernández Gómez
Profesora Titular de Derecho Procesal de la ULPGC

SUMARIO:	<p>I. INTRODUCCION.</p> <p>II. LA CONSTITUCION Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA.</p> <p>1) MATERIA ESTATUTARIA Y FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.</p> <p>2) ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y COMPETENCIAS BÁSICAS ESTATALES.</p> <p>3) COMUNIDADES HISTÓRICAS Y CONSTITUCIÓN.</p> <p>4) CONFLICTOS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. SOLUCIÓN CONSTITUCIONAL.</p> <p>III. EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE LA C. A. DE CANARIAS.</p> <p>1) ANTECEDENTES HISTÓRICOS.</p> <p>2) EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS DE 1982.</p> <p>3) LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS. LA LO 4/1986.</p> <p>4) EL ACTUAL PROCESO DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.</p> <p>5) LA AUTONOMÍA CANARIA Y LA UNIÓN EUROPEA.</p> <p>IV. LAS COMPETENCIAS ESTATUTARIAS EN MATERIA DE JUSTICIA.</p> <p>1) CONSTITUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.</p> <p>2) LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE JUSTICIA DE LAS CC. AA.</p> <p>3) LA IMPLANTACIÓN AUTONÓMICA DE LA NUEVA OFICIA JUDICIAL.</p> <p>4) LOS CONSEJOS AUTONÓMICOS EN EL PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LOPJ.</p> <p>5) LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE JUSTICIA DE LA CA DE CANARIAS.</p> <p>V. CONSIDERACIONES FINALES.</p>
-----------------	---

I. INTRODUCCION

La importancia de lo previsto en los arts. 137 a 158 del Título VIII de la Constitución Española de 1978, en los que se establece el Estado de las Autonomías, y se insta a todas las Regiones de España a aprobar sus respectivos Estatutos de Autonomía, ha sido puesta de relieve por la totalidad de la Doctrina especializada, así como el hecho, también unánimemente aceptado, de que el modelo territorial previsto en la CE es un modelo abierto de la estructura territorial del Estado¹.

El modelo territorial del Estado diseñado en la Constitución no responde a ninguno de los esquemas clásicos de los estados políticamente descentralizados, puesto

1 Vid. sobre el particular, GERPE M. "Las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978", Revista Jurídica de Cataluña, nº 2, 1979, págs. 65 y ss. TORNOS MAS J. "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas", RAP nº 91, 1980, págs. 145 y ss. CRUZ VILLALON P. "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", RFDUC, nº 4, 1981, págs. 54 y ss. ARIÑO G. "El Estado de las Autonomías: Realidad política, Interpretación Jurídica", en *La España de las Autonomías*, Madrid, 1981, págs. 32 y ss. "DE ESTEBAN J./LOPEZ GUERRA L. "Un Estado Autonomico", en *El Régimen Constitucional Español*, Labor, Barcelona, 1980-1982, (2 Vols.), Vol. I. SANTAOLALLA LOPEZ F. "Los Estatutos de Autonomía y su naturaleza paraconstitucional", en *Organización Territorial del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs. 2970 y ss. TRUJILLO FERNÁNDEZ G. "Federalismo y Regionalismo", CEC, Madrid, 1979. IDEM, "Los Procedimientos Estatuarios desde la categoría dogmática del Acto complejo", en AA. VV. *Los Procesos de formación de las CC. AA: Aspectos jurídicos y perspectivas Políticas*, Granada, 1984 (2 Vols.), Vol. I, págs. 3 y ss. IDEM, "Lecciones de Derecho Constitucional Autonomico", Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

que no es un modelo federal ni tampoco regional. Desde ese punto de vista, la Constitución Española, inspirándose en el Estado integral que se recogía en la Constitución de la II República Española (1931), construye un modelo original llamado Estado de las Autonomías.

Este nuevo modelo territorial nacido de la Constitución española vigente, no impone el Estado de las Autonomías, ni tampoco concreta, como ya se ha dicho, el modelo autonómico, sino que únicamente establece el procedimiento y los límites para que los territorios interesados puedan acceder a la Autonomía y constituirse en Comunidades, dejando a la propia iniciativa de los mismos esta posibilidad.

El objetivo, pues, del derecho a la autonomía de esas comunidades es su constitución en Comunidades Autónomas para ejercer su autogobierno, estableciéndose, de esa forma, una distinción con las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Cabildos), cuya autonomía es meramente administrativa.

En este modelo, a su vez, que se proclama la unidad indisoluble de la Nación española, se reconoce y garantiza el derecho a la Autonomía de las nacionalidades y Regiones que la constituyen², lo que supone un ámbito propio de gestión de cada Región o nacionalidad.

Los Estatutos de Autonomía son las normas encargadas de crear cada Comunidad Autónoma, y en ellos se plasma política y jurídicamente el encaje de cada nacionalidad o región en el Estatuto de Autonomía. La CE (art. 147) los denomina "Normas Institucionales Básicas de las Comunidades Autónomas".

Los Estatutos son, pues, las normas encargadas de crear cada Comunidad Autónoma, además de establecer su organización institucional, su ámbito competencial y su relación con el Estado. Asimismo, garantizan y protegen el ejercicio del derecho a la autonomía de las Comunidades que implica, entre otras cuestiones, la potestad de dictar para sí normas con rango de Ley. Esto significa que los Estatutos conforman con la propia Constitución de 1978, lo que se ha denominado «Bloque Constitucional»³, al que están subordinadas todas las demás normas del Ordenamiento Jurídico sean estatales o autonómicas.

2 Para un análisis de la discutida relevancia de la distinción entre «nacionalidades» y «regiones», en el art. 2 de la Constitución, Vid. RUBIO LLORENTE F. "Minorías y mayorías en el Poder constituyente", Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº, 3, Murcia, 1991, págs. 31-57.

3 Conviene aclarar que esto que llamamos el «Bloque de constitucionalidad», no es algo fijo y estable, y ni tan siquiera indiscutido en su composición, perfil externo y estructura. En consecuencia, la definición de bloque es función (variable dependiente) del esquema normativo en que se deduzca (no es lo mismo el Bloque de constitucionalidad en materia educativa que en materia de seguridad pública; no es el mismo en materia de prensa y radio que en materia de gestión sanitaria, o en materia de justicia), al mismo tiempo que es función del ámbito material cuya resolución debe ser examinada a la luz de un específico orden competencial (no es lo mismo el orden competencial identificable en materia de Justicia entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña, que ese mismo orden competencial entre el estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, por Ej.). Pueden consultarse, a este respecto, VIVER I PI-SUÑER C. "Materias Competenciales y Tribunal Constitucional", Ariel, Barcelona, 1989. RUBIO LLORENTE F. "El Bloque de Constitucionalidad", en *Estudios sobre la Constitución Española*, Homenaje al Prof. García de Enterría, Vol. I. Civitas, Madrid, 1991, págs. 2-27.

En tanto que el modelo no quedó definitivamente configurado en la Constitución española, puede afirmarse que, en buena medida, ha sido la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español⁴, sobre todo en los años iniciales de la década de los 80, el que ha sentado las bases de la organización territorial del Estado, al realizar una serie de pronunciamientos de particular importancia, destacando, entre ellos, la conceptualización del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, al declarar en la STC 4/81, que éste sólo cobra sentido en el seno del propio orden constitucional; doctrina que reitera en la STC 11/84, en materia de «territorios históricos». Y la labor del TC en la construcción del modelo territorial del Estado fue especialmente importante por lo inacabado y abierto que el modelo de organización territorial quedó en la Constitución, dando a ese modelo coherencia jurídica. Dicha construcción tuvo, sin duda, su punto centra en la STC 76/1983, en la que se declaró inconstitucional la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), a partir de la idea de que el diseño territorial se encuentra en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, sin que el legislador pueda dictar leyes meramente interpretativas, puesto que esa interpretación de las leyes es precisamente tarea del Tribunal Constitucional. Así, el TC ha cumplido, en los primeros años de su andadura, y en tanto se consolidaba el régimen constitucional de las Autonomías, una función esencial de construcción y depuración de categorías jurídicas y de interpretación del alcance de las distintas competencias de las CC. AA. y del Estado⁵.

II. LA CONSTITUCION Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

1. Materia Estatutaria y Función Constitucional del Estatuto de Autonomía

La estructura de la Constitución y la de los Estatutos de Autonomía tienen un notable parecido, pero no tienen, obviamente, el mismo contenido ni la misma significación. Una comparación simplificada nos puede llevar a la falsa conclusión de que nos encontramos ante dos normas en las que las diferencias radican únicamente en el rango jerárquico y en el alcance territorial. Ciertamente, por su carácter de norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, los Estatutos de Autonomía cumplen respecto a la regulación de las Comunidades, el mismo papel que la Constitución cumple respecto al Estado. Pero el sometimiento jerárquico de los

4 Órgano previsto en el Título X de la Constitución y creado por la LO 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional.

5 La Constitución (art. 161.1.c) incluye entre las competencias necesarias del TC la del conocimiento de los conflictos de competencia que se susciten entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o entre éstas entre sí. La relevancia de los Conflictos positivos de competencia entre Estado y Comunidades Autónomas, representa una de las notas que caracterizan a la práctica de la jurisdicción constitucional en España, sobre todo en relación a la práctica de otros países de la Europa Occidental como Alemania o Italia. Esto se debe, en buena medida al complejo sistema de reparto de competencias del ordenamiento español. Más escasos han sido, en cambio, los conflictos entre las Comunidades Autónomas entre sí, que han resultado mucho más puntuales.

Estatutos a la Constitución tiene la consecuencia de que aquellos no constituyen el referente último y absoluto que sí representa la Constitución. Esta característica no es predicable de ninguna otra norma del Ordenamiento Jurídico, incluidos los Estatutos de Autonomía, que tienen, como todas las demás normas, un carácter funcional respecto de la Constitución⁶.

El hecho de que la materia objeto de regulación estatutaria sea, por lógica, limitada, no impide que tenga una enorme amplitud. La práctica muestra que las regulaciones establecidas en el art. 147.2 de la Constitución tienen el carácter de mínimas y, por consiguiente, los Estatutos de Autonomía pueden regular gran diversidad de cuestiones, dentro, claro está, del marco de sus competencias⁷.

Los Estatutos de Autonomía tienen carácter de Ley Orgánica. Se trata de una LO pactada y con un procedimiento especial de mayor complejidad que el del resto de las Leyes Orgánicas. Por sus características especiales, su posición en el Ordenamiento Jurídico es difícil de explicar en términos simplemente de jerarquía normativa o de competencia. La Jerarquía sirve para explicarnos su relación con la Constitución, pero no con las demás Leyes estatales. La competencia tampoco sirve para diferenciarla del resto de Leyes estatales por tratarse del mismo sujeto titular y por la inexistencia de unos límites materiales precisos entre unas y otras.

La idea de la función que cumple cada Ley en el sistema jurídico, de acuerdo con la Constitución, es la clave para dar razón de la superioridad de unas Leyes sobre otras, en los supuestos en que los principios de jerarquía y de competencia no permitan resolver cual es la ley que debe prevalecer cuando dos o más leyes inciden en la regulación de una misma materia⁸.

La función de los Estatutos de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma correspondiente, los sitúan en una posición jerárquica con respecto a la normativa de la Comunidad Autónoma, de tal manera que lo recogido en el Texto estatutario que sea de competencia autonómica se impone a la legislación ordinaria del Parlamento Autonómico. En todo caso, no es unánime doctrinalmente la aceptación de una posición de clara jerarquía entre el Estatuto y la legislación autonómica⁹.

6 Cfr. FERRET JACAS J. "Estatutos de Autonomía: Función Constitucional y Límites materiales", Revista Catalana de Dret Public", nº 31, 2005.

7 Doctrinal y jurídicamente se acepta que no pueden ser objeto de regulación estatutaria: la regulación de competencias con remisión a Leyes estatales futuras; la reproducción y ampliación de derechos constitucionales; los mandatos dirigidos al Legislador estatal (sobre participación de la Comunidad Autónoma en órganos estatales y adaptación de la Administración territorial o periférica del Estado); previsión de transferencias de competencias y principios que tratan de dirigir las actuaciones futuras del legislador ordinario. Cfr. MUÑOZ MACHADO S. "El mito del Estatuto-Constitución y las Reformas Estatutarias", en *Informe de las Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, págs. 735-736.

8 Vid., sobre el particular, GOMEZ-FERRER MORANT R. "Relaciones entre Leyes: Competencia, Jerarquía y Función Constitucional", RAP, nº 113, 1987, págs. 20 y ss. BARCELO I SERRAMALERA M. "La Ley Orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes", Barcelona, 2005.

9 Entre otros, matiza esta posición, opinando que tiene ciertos límites el Estatuto para invadir el terreno del legislador autonómico ordinario, TORNOS MAS J. "El Estatuto de Autonomía como norma

La situación no es la misma en la relación entre el Estatuto y las Leyes estatales. El Estatuto será jerárquicamente superior a cualquier otra norma estatal sólo en la medida en que actúe en el marco de su reserva material determinada por la Constitución. Sólo que esta reserva material no está determinada por el elenco de materias del art. 147.2 de la CE, ni por ningún otro, sino por su función de norma creadora de la institución autonómica y determinante de su perfil. Así, pues, sumisión a la Constitución y superioridad funcional en la medida en que cumpla con su función constitucional, son los dos aspectos que caracterizan a los Estatutos de Autonomía.

2. Estatutos de Autonomía y Competencias Básicas Estatales

Otra cuestión de gran importancia es la relación entre Estatuto de Autonomía y competencias básicas del Estado. Aquí inciden dos problemas diferentes a analizar: el primero viene determinado por la posibilidad de incidir en la delimitación de las competencias básicas del Estado y el segundo, por la posibilidad de contener normas materiales que tengan carácter de bases estatales.

En el primer supuesto nos encontramos en el núcleo duro de la función constitucional de los Estatutos de Autonomía. No hay duda sobre el hecho de que la principal función de los Estatutos es determinar el reparto de poderes con el Estado. No se trata en este caso de una mera interpretación de la Constitución, sino del ejercicio de la misión encomendada por la Constitución, que como consecuencia inevitable conlleva la delimitación en negativo de las competencias estatales al establecer en positivo el ámbito o alcance de las autonómicas.

La incidencia de los Estatutos de Autonomía en la determinación de las competencias estatales se ve con mayor claridad si se tiene en cuenta que la descripción de las competencias autonómicas no ha de hacerse obligatoriamente –como en la práctica ha sido frecuente– haciendo referencia a todo lo que no sea básico. En nuestro sistema de reparto de competencias constitucional es perfectamente posible aludir a otras materias que no sean las enumeradas en el art. 149.1 de la CE.

Ello será perfectamente posible y necesario cuando las estas eventuales materias que se pretenden atribuir a la CA no tengan relación alguna con las que el art. 149.1 atribuye al Estado. Pero, en muchos casos, esta materia, en principio ajena al listado del art. 149.1, realiza en la práctica una delimitación de lo básico. Esto ha sido aceptado con toda naturalidad por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁰.

Jurídica”, en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Vol. I, Barcelona, 1990, págs. 120 y ss.

10 En efecto, en diversas materias, el TC ha aceptado y utilizado la configuración por los Estatutos de Autonomía como materias independientes de sectores que podían considerarse incluidos en otros de naturaleza más general en los que el Estado gozaba de competencia básica y aún exclusiva. En este sentido, la STC 69/1982, relativa a los espacios naturales protegidos, en la cual el Tribunal afirma «que hay materias, como ocurre precisamente con la relativa a los espacios naturales protegidos, acerca de las cuales no figura una reserva competencial a favor del estado...., por lo que no nos encontramos

Por el contrario, la posibilidad de modulación de la legislación básica del Estado por los Estatutos de Autonomía, ha sido negada por varios autores¹¹. La radicalidad de la negativa parecería que debe proceder de exceder la materia estatutaria. La cuestión no es, por tanto, de límites materiales de contenido, sino de contradicción con una norma jerárquicamente superior como es la Constitución. Pero si el problema es de jerarquía y no de límites de contenido competencial, no puede afirmarse la inconstitucionalidad, en todo caso, de la norma estatutaria delimitadora de las bases. Lo será solamente cuando se oponga a lo dispuesto por la Constitución. A esto ha de añadirse que las bases estatales deben ser constitucionales. Porque este es ciertamente el problema: el del límite de las bases estatales. Estas son limitadas –como corresponde a cualquier norma infraconstitucional–, y así lo ha afirmado reiteradamente el TC¹².

Sin embargo, la dificultad para encontrar parámetros que determinante la eventual inconstitucional de las bases has llevado a que, a pesar de la contundente doctrina del TC en este sentido, el Tribunal haya concedido una especial deferencia al legislador básico estatal.

La amplitud de las bases estatales ha suscitado críticas en el sentido de que ha bajado la calidad política de los poderes autonómicos¹³.

Como dice el Prof. FERRET JACAS¹⁴ «la pretendida imposibilidad de incidencia de los Estatutos de Autonomía sobre las bases estatales proviene de dos razones políticamente respetables, pero jurídicamente incorrectas. Se trata de la necesaria uniformidad de las bases y del peligro de petrificación del ordenamiento. La uniformidad de las bases es fruto de una opción política de igualación de las Comunidades Autónomas que no viene impuesta por la Constitución. La Constitución ni tan siquiera exige la generalización a todo el territorio nacional de las Comunidades Autónomas. La atribución de las competencias en caso de creación de las Comunidades Autónomas se remite a los respectivos Estatutos de Autonomía. La propia Constitución prevé Comunidades de dos rangos distintos (las del art. 143 y

ante un supuesto de competencia exclusiva en sentido estricto»; en el mismo sentido en las SSTC 202/1992, en materia de defensa de los consumidores, y la 72/1983 en materia de cooperativas de crédito. Las sentencias en las que explícitamente el TC admite la modulación de las competencias básicas estatales fundándose en lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía son las SSTC 214/1989, 140/1990 y 109/1998. Vid. un estudio sobre la Jurisprudencia Constitucional en estos supuestos en FERNANDEZ FARRERES G. "La Contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autónomo", Madrid, 2005, págs. 122-137.

11 Vid., por ejemplo, DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI "¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?", REDC, nº 72, 2004, págs. 135-161.

12 Entre otras, en la STC 1/1982, «...es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad».

13 Vid. AJA E./VIVER PI-SUNYER C. "Valoración de 25 años de Autonomía", REDC, nº 69, 2003, págs. 110 y ss.

14 Cfr. FERRET JACAS J. "Estatutos de Autonomía: Función Constitucional y Límites materiales", op. cit., págs. 14-15.

las del art. 151), sin perjuicio de su posterior igualación, como ha sucedido en la práctica¹⁵.

La petrificación del Ordenamiento es innegablemente un peligro, pues puede comportar una rigidez que dificulte la adaptación de la normativa a nuevas circunstancias. Pero este también es un obstáculo político y no jurídico. Será la prudencia del legislador la que habrá de limitar la petrificación, sin que exista para ello ningún mandato constitucional. Precisamente las normas caracterizadas por su rigidez, como son la Constitución o los Estatutos de Autonomía, requieren una interpretación que las acomode a las nuevas circunstancias. Ello es perfectamente posible, como dan fe algunos ejemplos legislativos, como la abolición del servicio militar obligatorio o la regulación del matrimonio entre personas del mismo sexo, que se han regulado sin que haya que haber procedido a una modificación constitucional».

3. Comunidades Históricas y Constitución

Para constituirse en Autonomía, la Constitución española estableció varias vías de acceso que dieron como resultado dos tipos básicos de Comunidades Autónomas. Las llamadas Comunidades privilegiadas o históricas, como Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, que accedieron a través del art. 151 de la Constitución, y a las que se dotó con mayores niveles competenciales, y las llamadas Comunidades ordinarias que accedieron por los arts. 143 y 144 del Texto constitucional, y a las que, inicialmente, se dotó de menores competencias.

El reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales en la Disposición Adicional 1ª de la Constitución, tiene como consecuencia práctica más importante, la posibilidad de introducir como competencias estatutarias todas aquellas susceptibles de traspaso por la vía del art. 150.2 de la Constitución¹⁶.

15 Las Comunidades Autónomas no son iguales, así lo ha afirmado el TC, en su STC 76/1983. «...carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas que sirve de fundamento al Abogado del Estado para cerrar su argumentación. Los artículos que aduce en apoyo de su tesis (arts. 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1) consagran la igualdad de los individuos y de los grupos sociales, pero no de las Comunidades Autónomas. En realidad estas son iguales en cuanto a los principios de su representación en el Senado (art. 69.5), en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional (art. 162.1) o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrá implicar privilegios económicos o sociales (art. 138). Pero, en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta de su contenido autonómico, es decir, de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad del *status* jurídico-público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno».

16 El art. 150.2 de la CE establece: «El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado».

Por tanto, cuando se trate de actualización de derechos históricos no sólo no hay ningún problema en la introducción de esta regulación en el texto estatutario, sino que además adquiere la condición y firmeza del estatuto de Autonomía y sólo podrá ser derogada mediante el procedimiento de reforma estatutario.

Los derechos históricos hacen desaparecer las objeciones que puedan existir a la disponibilidad por el Estatuto de Autonomía del espacio de la competencia básica estatal, no jugando, en este caso, o al menos no con tanta rigidez, el límite impuesto por el art. 149 de la CE, pues es el Estatuto de Autonomía el que establece los límites.

También juegan un papel importante los derechos históricos en el refuerzo de la función constitucional de los Estatutos de Autonomía. Ciertamente, se trata siempre de la institucionalización de una Comunidad Autónoma, pero no cabe duda que en la ponderación que en último extremo deberá realizar el TC para determinar la prevalencia de la función constitucional de la reserva de Estatuto de Autonomía o de la reserva de Ley Orgánica, ha de incidir el hecho de que en la instituí institucionalización de la CA se produzca «el reconocimiento de cuerpos políticos diferentes, singulares e infungibles, de cuyo ser se deducirá el correspondiente *haber* institucional y competencial»¹⁷.

En este sentido, Canarias no pudo acceder a través del art. 151, reservado a las Comunidades históricas. No obstante, el Estado reconoció las singularidades de Canarias, sus históricas especificidades fiscales y económicas derivadas de su lejanía e insularidad, además de ser un territorio distinto al del resto de las Comunidades españolas.

Por ello, el mismo día en que se aprobó el Estatuto de Autonomía de Canarias, se dictó también la LO 11/1982, de 10 de Agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias (LOTRACA), para compensar dichas circunstancias¹⁸.

La LOTRACA, en la práctica vino a equiparar a las islas en el ámbito competencial con las comunidades autonómicas constituidas al amparo del art. 151 de la CE.

4. Conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Solución Constitucional

En tanto la estructura del Estado se distribuye, constitucionalmente, a través de distintos centros de poder de una parte, y, de otra, se configura una organización territorial con atribución de amplias esferas competenciales, dentro siempre de la unidad básica del Estado, por muy intensa que sea la previsión constitucional, es inevitable que se produzcan conflictos tanto entre los centros de poder como entre el Estado y las estructuras territoriales e, incluso entre éstas¹⁹.

17 Cfr. HERRERO DE MIÑÓN M. "Derechos Históricos y Constitución", Madrid, 1998, pág. 104.

18 Puede verse el Texto de esta Ley Orgánica en el BOCA nº 1982/017, de 28 de Septiembre de 1982.

19 Vid. AGUIAR DE LUQUE "Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional", *Libro Homenaje al Prof. Gumersindo Trujillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

De aquí que, tanto en la Constitución como en el ordenamiento jurídico ordinario, se articulen mecanismos procesales necesarios para la resolución de los posibles conflictos y se prevea la atribución competencial para resolverlos.

Los constituyentes españoles no fueron ajenos a estas cuestiones, si bien se enfrentaron con el problema en forma limitada y sin abarcar todo el amplio campo de posibilidades que, posteriormente se completa tanto a través de la LOTC como de la LO 2/1987, de 18 de Mayo de Conflictos Jurisdiccionales.

El Texto Constitucional (art. 161) atribuye al TC una serie de competencias, a las que según el propio precepto se pueden agregar otras mediante Ley Orgánica²⁰. Aunque son varias las leyes de éste género que hacen referencia a la competencia del Tribunal Constitucional, ninguna de ellas introduce un cambio significativo en el sistema que resulta de la LOTC²¹.

Estas competencias del TC, de cuyo alcance sólo éste es juez (art. 4 LOTC), se agrupan en tres grandes sectores: Control de constitucionalidad de las Leyes y de los Tratados Internacionales; Garantía de los derechos fundamentales y solución de los «Conflictos Constitucionales», en la terminología de la Ley.

Fuera de esos tres grandes bloques sólo resta una vía procesal de muy escaso uso. Nos referimos a la regulada en el Título V de la LOTC, (arts. 76-77), que permite al Gobierno impugnar las normas infralegales de las Comunidades Autónomas ante el TC, pues, a diferencia de lo que sucede en otros sistemas de jurisdicción constitucional concentrada, en el español, el órgano al que está encomendada aquella no tiene

20 En España, la Constitución de 1978, consagra a la jurisdicción constitucional un breve Título, (el IX, «*Del Tribunal Constitucional*»), compuesto por sólo siete artículos, en los que se hace la previsión constitucional de desarrollar mediante la correspondiente Ley Orgánica, la regulación del funcionamiento del TC, del Estatuto de sus miembros, del procedimiento a seguir ante él, y de las condiciones para el ejercicio de las acciones (art. 165 CE).

21 El Texto inicial de la LOTC ha sido reformado por la Leyes Orgánicas 8/1984, 4/1985, 6/1988, 7/1999, 1/2000 y 6/2007. La primera de ellas, que regula el régimen de la objeción de conciencia, derogó el art. 45, por ser ya innecesario; la segunda derogó el Capítulo II del Título VI (art. 79), con lo que se suprimió el recurso previo de inconstitucionalidad contra las leyes orgánicas; la tercera modificó los arts. 50 y 86, para hacer más riguroso el procedimiento de admisión de los recursos de amparo; la Ley de 1999 creó el denominado «conflicto en defensa de la autonomía local», incorporando cuatro nuevos artículos 75 (bis, ter, quator y quinque). Con la creación de dicho nuevo procedimiento se buscaba dar satisfacción a una vieja reivindicación de los entes locales que llevaban tiempo reclamando un cauce con el que poder defender su autonomía frente al legislador. La Ley 1/2000 introdujo un nuevo apartado en el art. 33 (el nº 2), que amplía el plazo general para interponer el recurso de inconstitucionalidad de tres a nueve meses, a fin de conferir a los ejecutivos estatal y autonómicos un mayor margen temporal de negociación antes de interponer nuevos recursos. Recientemente, la última de las citadas, procede a establecer una nueva regulación de la admisión del recurso de amparo. También intensifica el papel de los litigantes del proceso judicial en el que se plantea una cuestión de inconstitucionalidad, así como se introduce la posibilidad de personación de los litigantes en el proceso ante el TC en la cuestión de constitucionalidad. Se modifican por ello, los siguientes arts. 4, 6.1, 8, 10, 15, 16, 20, 35.2 con añadido de un tercer apartado, se añade también un 2º apartado al art. 37, 40.2, 41.2, 43.1, 44, 48, 49.1 y 4, 50, 52.2 y 3, 53, 54, 55.2, 56, 73.2, 85.2 y 3, 86.2 y 3, 88.1, 90.2, se añade un párrafo 2º al art. 92, 95.3 y 4, 96.1 y 3, 97, 98, 99, 100, 102, así como también se modifica la Disposición Adicional Primera.

competencias específicas para el control de las elecciones, o de las consultas referendarias, o para el juicio penal de los Titulares de los órganos constitucionales²².

La Constitución (art. 161.1.c) incluye entre las competencias necesarias del TC la del conocimiento de los conflictos de competencia que se susciten entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o entre éstas entre sí²³.

Haciendo uso de la habilitación constitucional contenida en el art. 161.1 b, la LOTC (Título IV), ha añadido a estos conflictos de competencia (entre los cuales ha distinguido entre positivos y negativos)²⁴, los que se produzcan entre órganos constitucionales, que de acuerdo con la terminología de la Ley deben denominarse conflictos de atribuciones²⁵.

Por tanto, dentro de los llamados conflictos constitucionales se insertan, pues, procedimientos con una incidencia práctica muy diversa, destacándose los conflictos de competencia positiva como los más numerosos²⁶. De hecho, la relevancia de los Conflictos positivos de competencia entre Estado y Comunidades Autónomas en nuestro país, derivada sobre todo del complejo sistema de reparto de competencias del ordenamiento español. Más escasos han sido, en cambio, los conflictos entre las Comunidades Autónomas entre sí, que han resultado mucho más puntuales. Además, y para valorar en sus justos términos el dato de la conflictividad territorial,

22 Cfr. FERNANDEZ SEGADO F. "La Jurisdicción Constitucional en España", Dyckinson, Madrid, 1984, págs. 57-71. RUBIO LLORENTE F. "La Jurisdicción Constitucional en España", en *Estudios sobre Jurisdicción Constitucional*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, especialmente págs. 2-7.

23 Vid. ELIZALDE J. "Observaciones sobre el papel del Tribunal Constitucional en la delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas", RDP UNED, nº 16, 1982, págs. 143 y ss. FERNANDEZ FARRERES G. "La Impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución y el problema de la sustantividad procesal", REDC, nº 13, 1985, págs. 125-146. GARCIA HERNANDEZ L./GIL CREMADES R. "Evolución de la Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas (1981-1989)", Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1991. GARCIA ROCA J. "Los Conflictos de Competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas: Una aproximación desde la Jurisprudencia Constitucional", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 163-175. PASCUAL ELIZALDE A. "La suspensión de actos y normas de las Comunidades Autónomas en la Jurisdicción Constitucional: el art. 161.2 de la Constitución Española", Elcano, Aranzadi, 2001.

24 Vid. TEROL BECERRA J. M. "El Conflicto Positivo de Competencia", Valencia, Tirant lo Blanch, 1993. AA. VV. "La Sentencia en los Conflictos Constitucionales de Competencia. Actas de las III Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional", CEC, Madrid, 1998.

25 Vid. GARCIA ROCA J. "Los Conflictos Constitucionales", Tecnos, Madrid, 1987. GOMEZ MONTORO A. J. "El Conflicto entre órganos Constitucionales", CEC, Madrid, 1992. TRUJILLO RINCON M.A. "Los Conflictos entre órganos constitucionales del Estado", Congreso de los Diputados, Madrid, 1995.

26 De los 412 recursos de inconstitucionalidad interpuestos hasta julio de 1994, 317 lo fueron por las Comunidades Autónomas contra Leyes del Estado o por el Gobierno contra Leyes de las Comunidades Autónomas. De ahí la importancia del TC a la hora de concretar el modelo de organización territorial del Estado. Cfr., sobre este particular, LOPEZ GUERRA L. "Algunas propuestas sobre los Conflictos positivos de Competencia", en *La Jurisdicción Constitucional en España*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pág. 195. PEREZ TREMPES P. "Procesos Constitucionales", en *Veinte Años de Jurisdicción Constitucional en España*, AGUIAR DE LUQUE L./PEREZ TREMPES P. (Dirs.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 51.

hay que tener presente que los conflictos que tienen por objeto una norma con fuerza de ley, se tramitan procesalmente como recursos de inconstitucionalidad y no como conflictos de competencia²⁷.

De la misma manera, el art. 67.2 de la LOTC impone la tramitación de los conflictos de competencia como recursos de inconstitucionalidad cuando «*la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una ley o norma con rango de ley*» aunque el conflicto se sustanciara como un acto o disposición distintos de la norma con fuerza de ley²⁸.

El conocimiento de los conflictos constitucionales, sea cual fuere su especie, corresponde, en todo caso, al Pleno del Tribunal Constitucional (art. 10.b LOTC).

Este representa uno de los casos en que la CE remite por entero a la LOTC para determinar las personas y órganos legitimados (art. 162.2).

Hay que recordar que el conflicto de competencia tiene un carácter subjetivo. No se persigue en él, directamente, preservar en abstracto la primacía de la Constitución como norma jurídica, aunque, como es natural, la decisión del TC que lo resuelva vincule a todos los poderes públicos y tenga efectos «*erga omnes*». Es tan sólo una acción dirigida a reivindicar para sí la competencia de una titularidad de una competencia ejercida por otro, o a determinar la Entidad competente cuando ninguna se considere habilitada para satisfacer una pretensión del interesado.

Cuando se trate de un **conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí**, el art. 60 de la LOTC dispone con carácter general que estos conflictos pueden ser suscitados por el Gobierno y por los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Los conflictos negativos también pueden ser suscitados por las personas físicas y jurídicas interesadas²⁹.

Si el conflicto es positivo sólo están legitimados el Gobierno y los órganos superiores ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Pero la legitimación de aquél y éstos no tiene exactamente las mismas características.

El art. 62 LOTC faculta al Gobierno a plantear el conflicto cuando considere que una disposición o resolución de una Comunidad Autónoma no respeta el orden de competencias establecido constitucional, legal o Estatutariamente. El art. 63 permite al Ejecutivo de una Comunidad Autónoma suscitarlo cuando considere que actos o

27 Vid. STC 147/93.

28 Vid. STC 5/87.

29 Un supuesto de desigualdad procesal notable, en los conflictos negativos de competencia, viene representado por la regulación de los arts. 71 a 73 de la LOTC, que confieren al Gobierno la posibilidad de plantearlos frente a órganos ejecutivos superiores de las Comunidades Autónomas «para que ejerciten las atribuciones propias» de su competencia. Esta posibilidad no se confiere a las Comunidades Autónomas, pese a que éstas pueden verse afectadas en su ámbito de competencia, por las omisiones estatales, particularmente en lo referente a la práctica de las transferencias de funciones y servicios. El TC, en efecto, ha considerado estas omisiones como inadecuado objeto de conflicto positivo de competencias, rechazando así las pretensiones autonómicas al respecto. Vid. SSTC 193/1990 y 201/1990, sobre omisión de transferencias a la Comunidad Autónoma de Galicia.

disposiciones del Estado o de otra Comunidad no respetan el orden de competencias y siempre que afecte a su propio ámbito. Es decir, las Comunidades Autónomas sólo pueden intervenir en defensa de sus propias competencias, mientras que el Gobierno puede actuar para defender las del Estado, pero también las de las Comunidades Autónomas afectadas, pues no se establece respecto de él la limitación impuesta en el art. 63 LOTC³⁰.

Por último, cabe mencionar los **Conflictos en defensa de la Autonomía Local**, que es la última competencia otorgada al TC por la LO 7/1999. Se trata de un procedimiento que permite a los entes locales (municipales, provinciales e insulares) impugnar normas con fuerza de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas que puedan resultar lesivas de la «*autonomía local constitucionalmente garantizada*» (art. 75.bis.1 LOTC); por tanto, son sólo las normas con fuerza de Ley las que pueden dar lugar al planteamiento del conflicto³¹.

III. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

1. Antecedentes históricos

Desde siempre, Canarias ha disfrutado de una situación especial y ello casi desde la incorporación de las islas a la Corona de Castilla, hace ya más de quinientos años.

Y aunque la conquista y posterior colonización de las Islas Canarias apenas fue diferente en sus rasgos esenciales de las posteriormente acometidas por la Corona de Castilla en su incursión en el Nuevo Mundo, sí que es cierto que la repoblación del archipiélago, inicialmente, tuvo grandes dificultades, precisamente porque la colonización no se veía, desde el punto de vista de los castellanos, como una aventura atractiva, porque paralelamente, se llevaba a cabo el repoblamiento de Granada y comenzaba el descubrimiento de América, opciones ambas más atractivas, en cuanto a proximidad y riqueza, respectivamente.

30 Vid. CORCUERA ATIENZA J. "Autonomía y Recurso de Inconstitucionalidad (legitimación de los órganos de las Comunidades Autónomas, para interponer el Recurso de inconstitucionalidad", RVAP, nº 1, 1981, págs. 193-215. GERPE LANDIN M. "La Legitimación de los órganos de las Comunidades Autónomas para interponer Recurso de Inconstitucionalidad (Comentario a la Sentencia de 14-7-81)", RJC, nº 4, 1982, págs. 1007-1013. GARCIA MARTINEZ M.A. "El Recurso de inconstitucionalidad: el proceso directo de inconstitucionalidad", Trivium, Madrid, 1992. BALAGUER CALLEJON M. L. "El Recurso de Inconstitucionalidad", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

31 Para evitar una avalancha de conflictos planteados por los entes locales, se ha previsto una legitimación colectiva, de manera que los municipios, provincias u órganos insulares afectados por la norma supuestamente lesiva de su autonomía deben concertar sus voluntades de impugnar, mediante unas complejas reglas previstas en el art. 75, ter.1 y la DA 3ª.2 de la LOTC; de tal forma que sólo en los casos en que el destinatario de la norma sea un solo ente local puede éste ejercitar la legitimación de forma singular. Además, se exige, también, que antes de sustanciar el Conflicto se solicite dictamen del Consejo de Estado (u organismo autonómico equivalente) sobre la existencia de lesión de la autonomía local, dictamen que es preceptivo pero no vinculante para el TC (art. 75.ter.3 LOTC).

Por ello los conquistadores adoptaron una serie de medidas para atraer colonos a las Islas, medidas que consistirán, fundamentalmente en una oferta de gran abundancia de tierras donde desarrollar actividades agrícolas y ganaderas, así como la potenciación de la disposición comercial del archipiélago como escala estratégica de las rutas entre Europa, África y América, implantándose, además, un régimen fiscal poco gravoso, un régimen tributario especial basado fundamentalmente en ciertas exenciones fiscales, consistente en la exención para los habitantes de las islas del pago de *pechos* y *alcábalas* que se pagaban en Castilla, aunque éstos quedaran sujetos, no obstante a los derechos que generen el *almojarifazgo* y el *quinto*, en virtud de la Real Cédula de Compromisos y la Carta de Derechos otorgados por los Reyes Católicos a los vecinos de Gran Canaria el 20 de Enero de 1487³².

Terminada la conquista, la Corona castellana inicia un proceso tendente a repoblar adecuadamente el archipiélago, con la adopción de medidas a que se ha hecho referencia, y por otro lado, a implantar una estructura jurídico-administrativa propia, con la formación de un municipio por isla, cuyo máximo órgano será el Cabildo³³.

Por tanto, la coyuntura existente tras la conquista, condicionada en torno a los factores enunciados (condición insular, estratégico emplazamiento de las islas, lejanía del centro político-administrativo y peligro de ataques externos) supuso un *concierto diferencial* de las Islas Canarias con la metrópoli castellana que muestra un reconocimiento del hecho diferencial canario desde el mismo momento de la conquista, básicamente en base a una Corporación local –los Cabildos Insulares–, como máximo órgano de cada isla, y a una fiscalidad diferente³⁴.

Canarias ha tenido siempre un “Estatuto Económico” propio, que es ese marco institucional diferenciado para el desarrollo económico, que ha existido desde la incorporación a la Corona de Castilla y hasta la actualidad, consistente en un conjunto de normas de Derecho Administrativo, económico y financiero que han regulado y regulan la actividad económica en Canarias de manera diferente al resto del territorio, primero de la Corona de Castilla, luego de España, y ahora, además, de la Unión Europea.

32 Para un estudio de los Fueros y Privilegios concedidos a Gran Canaria, Vid. CULLEN DEL CASTILLO P. “Incorporación de la Isla. Fueros y Privilegios concedidos a Gran Canaria”. Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas, Las Palmas de Gran Canaria, 1978, citados por CARBALLO ARMAS P. “Canarias y su hecho diferencial. Algunas consideraciones sobre el fundamento histórico de la diferencialidad canaria”, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas, nº 6, 2001, págs. 35-53, en nota 30.

33 Vid. sobre el particular, SARMIENTO ACOSTA MJ “Las Competencias de los Cabildos Insulares”, Cabildo de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 1992.

34 Cfr. CARBALLO ARMAS P. “Canarias y su hecho diferencial. Algunas consideraciones sobre el fundamento histórico de la diferencialidad canaria”, op. cit., especialmente, págs. 40-49, así como la Bibliografía por él citada respecto a la conquista y colonización de las islas Canarias en nota 9, pág. 41. Vid., también, LOPEZ AGUILAR JF “Constitución, Autonomía y Hecho diferencial. El Estado Autonómico y el hecho diferencial constitucionalmente relevante”, Cuadernos de Derecho Público, nº 2, 1997. IDEM, “Estado Autonómico y hechos diferenciales”, CEC, Madrid, 1998. SUAY RINCON J. “La construcción de un modelo administrativo diferenciado: el caso de Canarias”, en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI- Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*. SOSA WAGNER F. (Coord.), Vol. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

Salvo en contados momentos históricos, la institución del Estatuto económico especial siempre ha gozado de reconocimiento o de vigencia, aunque su contenido ha evolucionado para adaptarse a los cambios sociales, tecnológicos y del entorno, aunque siempre han permanecido unos rasgos característicos del mismo cierta permanencia, como son, la relativa libertad de comercio exterior, la existencia de una fiscalidad diferenciada; la renuncia de la Corona o de la Hacienda estatal a la aplicación de una parte sustancial de la imposición indirecta; el establecimiento de derechos o arbitrios locales sobre el ámbito exento o no sujeto por la imposición indirecta estatal; o la aplicación global en Canarias de una presión fiscal menor que la existente en el conjunto del Estado³⁵.

La primera etapa de este Estatuto Económico de Canarias se inició con la Real Cédula de Compromisos y la Carta de Derechos otorgados por los Reyes Católicos de 20 de Enero de 1487, ya mencionada. Este primer tratamiento especial de Canarias se mantuvo hasta las Cortes de Cádiz y la creación del Arancel general en 1820. Y fue precisamente la decadencia sufrida en Gran Canaria en la primera mitad del siglo XIX, la que condujo a la aprobación del **Real Decreto de 11 de Julio de 1852**, conocido como **Decreto de Puertos Francos**, que entró en vigor el 10 de Octubre, y que recoge en su Preámbulo, toda la explicación sobre el fundamento geográfico del Estatuto económico especial del que siempre ha gozado Canarias³⁶.

El contenido del Real Decreto puede sintetizarse en dos grandes apartados: la declaración de Puertos francos y el establecimiento de un régimen de convenio financiero entre la Hacienda estatal y la Diputación Provincial, en aquél momento única y dividida en dos Secciones.

Así, en el art. 1 del Real Decreto se declararon francos los ocho puertos más importantes del archipiélago, que quedaron como los únicos autorizados para realizar el comercio con los de la Península. La franquicia significó, básicamente, la supresión de las rentas de aduanas y de tabacos³⁷.

El Real Decreto de Puertos Francos dio respuesta a unas necesidades de una época combinando un régimen general librecambista con el mantenimiento de la

35 Cfr. ESPINO ROMERO R. "El Real Decreto de Puertos Francos siglo y medio después", Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas (ULPGC), nº 8/9, 2003-2004, págs. 71-72.

36 Vid., sobre el particular, BOURGON TINAO L. P. "Los Puertos Francos y el Régimen Especial de Canarias", IEAL, Madrid, 1982. ESPINO ROMERO R. "El Fondo de previsión para inversiones y el Régimen Especial de Canarias", CIESC de la Caja Insular de Ahorros de Canarias, Madrid, 1990. MAURICIO SUBIRANA S. "La Franquicia sobre el Consumo en Canarias: Análisis histórico y Régimen actual", Vector Plus, *Miscelánea Científico-cultural*, Fundación Universitaria de Las Palmas, 1994. También los ensayos de MAURICIO SUBIRANA S., ESPINO ROMERO R., y MAZORRA MANRIQUE DE LARA S. contenidos en los *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, Marcial Pons e ICAP, Madrid, 1996, págs. 1011-1049.

37 Aunque bien es verdad que no se suprimieron todas las rentas de aduanas, pues se continuaron exigiendo, entre otros, los derechos de navegación y de policía sanitaria, y se declaró vigente el arancel sobre exportación de granos. Por otra parte, se desestancó el tabaco, pero no quedó libre de impuestos, pues se establecieron a favor de la Diputación Provincial unos derechos a su importación, fabricación y venta.

protección que representaban la tributación sobre el tabaco y el arancel sobre la importación de cereales, al que se unió, a partir de 1892, el arancel sobre la importación del azúcar³⁸.

Posteriormente, la **Ley de Puertos Francos de 1890**, confirmada en 1900, y la nueva configuración de los Cabildos Insulares efectuada por la Ley de Cabildos de 1912, dio continuidad al régimen diferencial de Canarias, suprimiendo las oficinas aduaneras y los monopolios establecidos o que pudieran establecerse, se amplió el principio de franquicia fiscal exterior (con la supresión de las rentas de aduanas y la declaración de libres de impuestos o derechos todas las mercancías que se importaran o exportaran en Canarias), y se crearon nuevos arbitrios a la importación en sustitución de los establecidos por el Decreto de 1852³⁹, y cuya expresión actual se encuentra en la **Ley 30/1972, de 22 de Julio del Régimen Económico y Fiscal de Canarias**⁴⁰, concretado en la inaplicación de aranceles existentes en el resto del país, una imposición indirecta menor, la inexistencia de monopolios limitativos a la importación o a la exportación, la introducción de mecanismos especiales de financiación de las Corporaciones Locales, y la configuración de ciertos estímulos económicos, así como medidas de apoyo a la producción agrícola⁴¹.

38 Cfr. ESPINO ROMERO R. "El Real Decreto de Puertos Francos siglo y medio después", cit., págs. 72-73. También CARBALLO ARMAS P. "Canarias y su hecho diferencial...", op. cit, pág. 50. Sobre la situación actual de la supresión de los impuestos aduaneros en Canarias, Vid. MIRANDA CALDERIN: "Que queda de los Puertos Francos canarios en el siglo XXI", en *Los Puertos Francos de Canarias*, Cabildo Insular de Gran Canaria, 2004.

39 Vid. BOURGON TINAO L.P., op. cit. ROSA OLIVERA L., op. cit., págs. 139 y ss.

40 Esta Ley ha sido modificada por las Leyes 20/1991, de 7 de Junio y 19/1994, de 6 de Junio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que introdujo y reguló la Zona Especial Canaria (ZEC) (BOE nº 161, del 7/7/1994). Asimismo, los Reales Decretos 3/1996, de 26 de Enero y 7/1998, de 19 de Junio, 2/2000, modificaron parcialmente la Ley 19/1994 del Régimen Económico Fiscal de Canarias.

41 Sobre el Régimen Económico Fiscal Especial de Canarias, Vid., por todos, OROZCO MUÑOZ M. "El Régimen Fiscal Especial de Canarias. Su conformación por el Bloque de Constitucionalidad", Marcial Pons, Madrid, 1997 y HERMOSO ROJAS M. "El Régimen Económico y Fiscal de Canarias en la Constitución", La Ley, Tomo 6 (jurisprudencia), 1996, págs. 1640 y ss. Sobre aspectos más concretos de la Fiscalidad en Canarias, Vid., entre otros, CLAVIJO HERNÁNDEZ F. "Impuesto General Indirecto Canario", CISS-PRAXIS, Valencia. OROZCO MUÑOZ M. "Inserción del IGIC en el marco Constitucional y Estatutario", Hacienda Canaria nº 6, págs. 19 y ss. NUÑEZ PEREZ G. "El Impuesto General Indirecto y el Régimen Fiscal en Canarias", Cedecs Editorial, Barcelona, 1996. SANCHEZ PEDROCHE "La Reserva para Inversiones en Canarias", Revista de Estudios Financieros, nº 256, 2004, págs. 70 y ss. ASIÁN GONZALEZ M. "El Régimen Económico y Fiscal de Canarias: La Zona Especial Canaria", Noticias de la Unión Europea, Monográfico, Nº 262, Nov. 2006, págs. 5-18. BLASCO ARIAS L. M. "Los Hechos imponible por operaciones interiores de Impuesto General Indirecto Canario. Teoría General y Régimen Jurídico", Consejería de Economía y Hacienda. Gobierno de Canarias, 2004. IDEM, "Naturaleza Jurídica del Impuesto General Indirecto Canario", Noticias de la Unión Europea, Monográfico, Nº 262, págs. 19-26. HERNANDEZ GONZALEZ F. "Los beneficios tributarios contenidos en los arts. 24 a 27 de la Ley 19/1994, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, Noticias de la Unión Europea, nº 130, págs. 74 y ss. IDEM, "Presupuestos de la aplicación del Régimen ZEC. Consecuencias de su incumplimiento", Noticias de la Unión Europea", nº 203, págs. 50 y ss. IDEM, "La Reserva de Inversiones en Canarias: Estudio

Ahora bien, el actual régimen autonómico de Canarias surge como resultado del sistema democrático instaurado en España a partir de 1976, y, más en concreto, a partir de la promulgación de la Constitución de 1978, que, como ya se ha adelantado, en su Título VIII, establece el Estado de las Autonomías, instando a las nacionalidades y regiones españolas a aprobar su propio Estatuto.

Sin embargo, el proceso de constitución en autonomías de las regiones españolas tiene sus orígenes en el siglo XIX. Ya en el Proyecto constitucional federal de 1873 y, posteriormente en la Constitución Republicana de 1931, se establece la necesidad de que las provincias que los deseen, así como los territorios insulares, puedan constituirse en autonomías y asumir las competencias que no sean exclusivas del Estado⁴².

Ello no obstante, las profundas divisiones en el seno de la II República española, condicionaron este proceso. Los federalismos de la Segunda República, precisamente por su pluralidad y dispersión no estuvieron en condiciones de dotarse de instrumentos genéricos que articularan su hipotética federación. Los Proyectos de constituciones regionales habilitados a partir del de Constitución Federal de Zaragoza de 1883 (el andaluz de ese mismo año, el gallego de 1887 y el valenciano de 1904, inspirados fundamentalmente en el catalán de Vallés y Ribot) nunca fueron completados ni actualizados, sin que se tomaran en cuenta otros menores (el levantino de Murcia de 1905 o el de Castilla La Nueva de 1913), y sirviendo, a lo sumo, de referentes autonómicos desbancados por otros más modernos. La práctica independencia organizativa de algunas agrupaciones como las de San Sebastián o Santiago de Compostela, impuso unas actuaciones estatutarias igualmente inconexas⁴³.

sobre su fuente normativa", *Ibidem*, Nº 262, 2006, págs. 41-51. MAURICIO SUBIRANA S. "La franquicia Fiscal sobre el consumo en Canarias. Análisis histórico y Régimen actual", Marcial Pons, 1994. IDEM, "El artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias ante el Nuevo Proceso de Reforma Estatutaria", *Noticias de la Unión Europea*, nº 262, págs. 81-92.

42 Sobre la cuestión federal y autonómica en la II República, Vid. VARELA DIAZ S. "El Problema Regional en la II República Española", Madrid, 1976. IDEM, "Partidos y Parlamento en la Segunda República española", Barcelona, 1978. BERAMENDI G. J./MAIZ R. (Comp.), *Los nacionalismos en la España de la II República*, Madrid, 1991.

43 Cataluña se convirtió, lógicamente, en escenario de las diferencias federales sobre la cuestión autonómica, con planteamientos muy dispares y tempranos ante el Estatuto de Nuria. Antes incluso de ser aprobada la Constitución republicana, se estudiaron algunos proyectos estatutarios sin futuro. Así, los de Murcia, para instituir la Región Levantina (Murcia y Albacete), el de la región Valenciana, el Estatuto de Asturias, el de Castilla la Vieja, el Estatuto Extremeño, el Estatuto Vasco-Navarro, El de Andalucía, el de Galicia, el de Aragón o el Proyecto Pro Estatuto de Madrid. Sobre los distintos movimientos Regionales y Estatutarios en la II República, Vid. ALFONSO BOZZO A. "Los Partidos Políticos y la Autonomía en Galicia, 1931-1936", Madrid, 1976. VILAS NOGUERA J. "El autonomismo gallego en la II República", en *Estudios sobre la II República Española*, Madrid, 1975, págs. 170 y ss. GONZALEZ CASANOVA A. "Federalismo y Autonomía. Cataluña y el Estado español (1869-18389)", Barcelona, 1979. SZMOLKA J. "Aproximación del andalucismo jiennense. El Proyecto de Estatuto Regional de Andalucía y Jaén (1931-1936)", en *Actas del I Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, 1983, págs. 279-298. FUSI AIZPURUA J. P. "El problema vasco en la II República", Madrid, 1979. DE LA GRANJA SAIZ J. L. "Nacionalismo y II República en el País Vasco. Estatutos de Autonomía, partidos y elecciones. Historia de la acción nacionalista vasca: 1930-1936", Madrid,

En Canarias, el republicano GIL ROLDAN, Presidente saliente de la Mancomunidad Provincial Interinsular de Santa Cruz de Tenerife, y el Colegio de Agentes Comerciales de Las Palmas, presentan sendos Proyectos de Estatutos⁴⁴.

El Proyecto de Estatuto del COAC de Las Palmas, solamente publicado por *El Tribuno*⁴⁵, surgió de una Ponencia en torno a la "Ordenación Económica de Canarias" y condensó la voluntad que su representación en la Cámara de Comercio había intentado traducir a hechos desde 1932. Tenía poco de original, ya que sus propios artífices reconocieron ser deudores de los Estatutos Vasco, gallego y catalán, sobre todo de éste último.

En las Disposiciones Generales del Título I, la región autónoma se configura a partir de las dos provincias, con capacidad para asumir mas facultades de modo privativo, y sancionando «como personalidad eminente la insular». Los ayuntamientos serían autónomos, siempre dentro de los límites marcados por la legislación común estatal de la República. El Título II, "Poderes Regionales", residenciaba la potestad legislativa en un Consejo Regional cuya composición era idéntica a la señalada en la memoria que certificó el cabildo de Tenerife en 1934. Contaba con dos Presidentes y otros tantos Vicepresidentes reclutados por igual entre los 12 consejeros de cada provincia elegidos por sufragio universal en tres circunscripciones. A los Cabildos pertenecía exclusivamente la potestad ejecutiva, faltando en este ámbito un instituto combinado. Desde la judicatura regional hasta la "Extensión de la Autonomía", consignada en el Título III, prevalece la conformidad a la Constitución y a las leyes republicanas en todo lo relativo a la enseñanza, a la propiedad, el orden público y el servicio militar. En el Título IV, "La Hacienda", se determina que la del Consejo Regional dependía de las aportaciones de los Cabildos de las dos islas mayores, y todo el sistema hacendístico quedaba reservado a la competencia de las siete corporaciones insulares⁴⁶.

Sin embargo, aunque este Proyecto de JUNCO PEREZ soslayaba las confrontaciones con el Estado central y las derivadas del pleito histórico entre Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria, dejando intacta la Ley de Cabildos de 1912 y el Decreto de 1927, no hubo acuerdo con la provincia oriental⁴⁷.

1986. ORDUÑA E. "El Regionalismo en Castilla y León", Valladolid, 1986. PALOMARES IBAÑEZ J. M. "Aproximación al regionalismo castellano durante la Segunda República", en *Estudios de Historia Social*, nº 28-29, Madrid, 1984, págs. 375-387. SANCHEZ MARROYO F. "La Cuestión Regional en Extremadura", en *Los nacionalismos en la España de la II República*, op. cit., págs. 460 y ss. PEIRO A. "La consolidación del nacionalismo aragonés", en *Ibidem*, págs. 213-225. MILLARES CANTERO A. "El Federalismo español y los movimientos Estatutarios no catalanes en la Segunda República", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas, ULPGC*, nº 0, 1995, págs. 278-301.

44 Sobre el Estatuto de Canarias, Vid, GUIMERA PERAZA M. "El Pleito Insular", Santa Cruz de Tenerife, 1976. MILLARES CANTERO A. "El Federalismo español y los movimientos Estatutarios no catalanes en la Segunda República", op. cit., págs. 296-300.

45 "Proyecto de Estatuto de Autonomía de Canarias redactado por el Colegio de Agentes Comerciales", *El Tribuno*, 7-7-1936, págs. 8-13.

46 Cfr. MILLARES CANTERO A. "El Federalismo español y los movimientos Estatutarios no catalanes en la Segunda República", op. cit., págs. 299-300.

47 Vid. Los artículos publicados sobre esta cuestión en los periódicos de las islas. "En marcha hacia el Estatuto", *El Tribuno*, 8-6-1936, pág. 1. "El Estatuto Canario y los obstáculos tradicionales contra el

Finalmente, en agosto de 1936, las Mancomunidades provinciales de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife son las encargadas de realizar una nueva propuesta de Estatuto para Canarias, donde ya se hace mención a la capitalidad compartida.

Sin embargo, el alzamiento militar del 18 de Julio de 1936 interrumpe el proceso autonómico iniciado en España, que vuelve a retomarse cuarenta años después con la llegada de la Democracia.

2. El Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982

Cuando D. Juan Carlos accede a la Jefatura del Estado se configura el Segundo Gobierno de la Monarquía bajo la Presidencia de Adolfo Suárez, que aunque orientado a la idea de llevar a cabo la reforma política, en el ámbito regional se limitó a aprobar tres Reales Decretos que concedieron a Álava, Guipúzcoa y Cataluña una situación especial.

La Ley para la Reforma Política (aprobada el 4 de Enero de 1977), contenía en su Preámbulo una declaración de objetivos que se llevaron a cabo una vez celebradas las Elecciones Generales del 15 de Junio de 1977. El resultado electoral trajo consigo un fortalecimiento de la idea regionalista, lo que llevó al Gobierno a intentar la constitución de los regímenes provisionales de autonomía, como paso previo a la configuración del Estado Autonómico.

El primero será el RD Real Decreto Ley 41/1977, de 29 de septiembre por el que se restablece el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que será el punto de arranque para el resto de las concesiones de regímenes provisionales de autonomía a las demás regiones españolas, que comienzan a hablar de la elaboración de Proyectos de Estatuto de Autonomía

Comienza así, en Agosto de 1977 la elaboración del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Canarias, constituyéndose el 27 de septiembre del mismo año la Comisión negociadora para estudiar el contenido del Régimen provisional de autonomía.

En la etapa preautonómica, en 1978, se crea la **Junta de Canarias (Real Decreto 9/1978)**, como órgano de Gobierno de las islas, con representación de Parlamentarios, representantes de cada Cabildo y representantes locales surgidos de las elecciones locales. La Junta funciona en Pleno Permanente y en Consejo Permanente, y tiene como funciones, entre otras, las de gestionar y administrar las funciones y servicios que transfiera la Administración del Estado.

Después de una largo periplo negociador y de la formación de sendas Comisiones en los distintos Cabildos, así como la elaboración de Textos de Proyectos y anteproyectos de Decretos Ley presentados tanto por los Partidos Políticos como por los

Proyecto del Estatuto Canario", *Ibidem*, 11-7-1936, pág. 1. "Ya está constituido el frente contra el Proyecto de Estatuto Canario", *Ibidem*, 14-7-1936, pág. 1. Vid. También la contestación de Antonio JUNCO "El Estatuto Regional y el voto de la Provincia", *La Provincia*, 10-7-1936; IDEM, "El Estatuto Canario y La Provincia", 13-7-1936; IDEM, "El Estatuto Canario y el fantasma de los Puertos Francos", *La Provincia*, 15-7-1936; IDEM, "El Porvenir del Puerto. La zona franca", *Ibidem*, 17-7-1936, citados todos ellos por MILLARES CANTERO A, op. cit.

Cabildos, se produce un primer intento de elaboración del Proyecto de Decreto Ley de Régimen Autonómico provisional, el 5 de Enero de 1978, que no da resultado; un segundo intento, también infructuoso tiene lugar el 17 de Febrero de 1978. Finalmente, y tras modificar el criterio para la adopción de acuerdos, que hasta el momento eran tomados por consenso y sustituirlo por el de mayorías, se pudo aprobar en el seno de la Comisión Negociadora el Proyecto de Decreto Ley presentado por la UCD⁴⁸.

La negociación del proyecto así aprobado entre la Comisión Negociadora de la Asamblea Parlamentaria y el Ministro Adjunto para las Regiones, su aprobación en Consejo de Ministros, en la Comisión de Urgencia Legislativa y la sanción real, tuvieron lugar rápidamente. El 16 de marzo de 1978 la Comisión de Urgencia legislativa de las Cortes dio su conformidad al **Real Decreto 476/1978 de 17 de Marzo**, que estableció el **Régimen de Autonomía Provisional de Canarias**⁴⁹.

Posteriormente se elaborará el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Canarias, que es presentado por el Presidente de la Junta de Canarias, al Presidente del Congreso, para su debate en las Cortes Generales en 1980. Después del preceptivo trámite parlamentario ante el Congreso y el Senado, se aprueba la **L. O. 10/1982, de 10 de Agosto del Estatuto de Autonomía de Canarias**,⁵⁰ en virtud del cual Canarias se constituye en Comunidad Autónoma⁵¹, dentro del Estado español, y se responsabiliza, desde ese momento, de las cuatro tareas supremas que enumera su art. 1.2: la defensa de los intereses canarios, la solidaridad entre cuantos integran el pueblo canario; el desarrollo equilibrado de las islas y la cooperación con otros pueblos⁵².

Las Instituciones de Canarias, a través de las cuales se ejerce el autogobierno son el **Parlamento**⁵³ (art. 12. 1 y 2 EAC)⁵⁴, el **Gobierno** y su Presidente (arts. 17 y 18

48 Un análisis exhaustivo del desarrollo de las negociaciones en el seno de las Comisiones parlamentarias y Cabildos de Canarias en relación a estos Proyectos de Decreto Ley para al Autonomía Provisional de Canarias puede verse en AROZENA ABAD C. "El Establecimiento de la Autonomía Provisional de Canarias", Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas (ULPGC), nº 7, 2002, págs. 10-27.

49 Puede verse este Documento en el BOE de 18 de Marzo de 1978.

50 Publicado en el BOJC nº 17, de 28.9.82.

51 Por territorio de las islas canarias hay que entender el especificado en el art. 2 del Estatuto de Autonomía. Sobre la configuración territorial de Canarias, Vid. YANEZ HERREROS A./ARROYO LARA E. "La Comunidad Autónoma Canaria como unidad archipelágica", Rumbos, nº 7, 1982, págs. 15 y ss. TRUJILLO FERNANDEZ G. "canarias ante la Autonomía: El federo regionalismo del Estado y las singularidades constitucionales canarias", Revista del Foro Canario, nº 57, 1981. IDEM, "La Autonomía Canaria 1989-2000: Materiales para el estudio de la Comunidad Autónoma Canaria", Edit. Parlamento de Canarias, 2003.

52 El art. 1 fue modificado por la LO 4/1996, de Reforma de Estatuto de Autonomía de Canarias.

53 En el BOCA nº 90, de 12.6.1999, se publicó el Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Canarias. El Parlamento está compuesto por los Diputados electos, que se eligen a través del sistema electoral vigente. La Disposición Transitoria Primera del Estatuto, fija en 60 el número de Diputados de la Cámara regional, con arreglo a la siguiente distribución: 15 por cada una de las islas de Gran Canaria y Tenerife, 8 por la isla de La Palma, 7 por Fuerteventura, 4 por la Gomera y 3 por el Hierro.

54 El nº 1 de este art. 12 fue modificado por la LO 4/1996, de Reforma de Estatuto de Autonomía de Canarias.

EAC), que será elegido por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Además, las islas son fundamentales en la organización territorial de la Comunidad, que tiene cada una de ellas un Cabildo, que participan en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares (art. 12.3 EAC), órgano permanente del Parlamento, con funciones consultivas e informativas⁵⁵.

Asimismo, el Parlamento de Canarias encomienda al **Diputado del Común** (regulado en el art. 14 EAC), la defensa de los Derechos y Libertades de los ciudadanos frente a las actuaciones de las Administraciones Públicas Canarias⁵⁶. Se asemeja a la figura del Ombudsman europeo y del Defensor del Pueblo estatal⁵⁷.

El Parlamento es el que otorga la confianza al Gobierno a través de la elección del Presidente. Esta puede ser renovada a instancia del propio Presidente mediante el mecanismo de la cuestión de confianza, entendiéndose renovada con la mayoría simple del Parlamento. En el supuesto de perderla, el Presidente y su Gobierno tienen la obligación de cesar, en cuyo caso se elegirá nuevo Presidente. Cuando el Parlamento desea retirar la confianza al Gobierno dispone de la moción de censura que se inicia a propuesta del, al menos el 15% de sus miembros y en la que se incluirá un candidato alternativo. Para prosperar debe contar con el respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara, supuesto en el que el candidato propuesto se convierte en Presidente del Gobierno automáticamente (art. 21 EAC)⁵⁸.

Por disposición del art. 22 del EAC corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y organización de su propia Administración pública, de conformidad con los principios constitucionales y las normas básicas del Estado.

Estas funciones Administrativas las realiza la Comunidad Autónoma directamente, o bien por delegación que encomienda a los Cabildos Insulares y Ayuntamientos, de conformidad con las Leyes del Parlamento de Canarias⁵⁹.

Con base en esa Disposición estatutaria, en mayo de 1988, se publicaron en el Boletín Oficial de Canarias (BOCA) varios Decretos en el que se traspasaban una serie de funciones y servicios a los Cabildos Insulares desde el Gobierno de Canarias. Durante los últimos veinte años, el Gobierno de Canarias ha transferido competencias propias de los Cabildos en materia de Aguas, Carreteras, Juventud, Medio Ambiente, Transporte y Turismo, entre otras.

55 El nº 3 de este art. se añadió en la Reforma de la LO 4/1996.

56 La Reforma efectuada por la LO 4/1996, modificó este artículo y añadió dos nº en la nueva regulación. LO 4/1996, de Reforma de Estatuto de Autonomía de Canarias.

57 Su nombre proviene de la tradición canaria de los Procuradores del Común y Personeros de los siglos XVI, XVII y XVIII, como representantes directos de los vecinos en los Cabildos, que acabaron adoptando el nombre de Diputados de Común. Es un órgano unipersonal auxiliado por dos adjuntos y tiene su sede en Santa Cruz de La Palma. Para una aproximación al Diputado del Común en Canarias, vid. CARBALLO ARMAS P. "El Diputado del Común de Canarias. La configuración institucional del Ombudsman en el Estatuto de Autonomía de Canarias", ULPGC-Parlamento de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, 2000.

58 Los apartados 1 y 2 del art. 20, pasaron a ser los apartados 1 y 2 del art. 21 por la Reforma de la LO 4/1996, que además introdujo el actual apartado 1 en dicho artículo.

59 El art. 22 fue modificado por la LO 4/1996, que además, añadió un nuevo apartado, el 3.

Con la aprobación de la **Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias**, comienza la descentralización insular que culminó en el año 2002 con el traspaso a los Cabildos Insulares de las delegaciones de Turismo, Transportes, Carreteras, Ocupación, Ocio, Espectáculos, Artesanía, Ferias, Mercados, Menores, Servicios Sociales, Servicios Forestales, Medio Ambiente, Espacios Naturales Protegidos, Cultura, Deportes, Patrimonio Histórico, Consumo, Vivienda y Puertos.

El art. 23 del ECA establece que Canarias articula su organización territorial en siete islas, que gozan de autonomía plena para el ejercicio de los intereses propios y para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan en el marco que establecen la Constitución y su legislación específica, siendo los Cabildos los órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, cuyo funcionamiento se rige por una Ley aprobada por mayoría absoluta en el Parlamento de Canarias⁶⁰.

Las **Competencias Exclusivas de la Comunidad Autónoma de Canarias** vienen establecidas en el art. 30 del EAC⁶¹. Las **Competencias condicionadas a la Legislación básica estatal** y a la ordenación de la actividad económica y crediticia estatal, vienen establecidas en el art. 31 del EAC⁶². Las **Competencias en materia de Desarrollo Legislativo y Ejecución**, se regulan en el art. 32, y las **Competencias sólo de Ejecución** se regulan en el art. 33 EAC⁶³.

En materia económica, uno de los principales instrumentos económicos es la planificación que el Gobierno de Canarias realiza con el asesoramiento del **Consejo Económico y Social**⁶⁴, órgano en el que participan las Administraciones Insulares y Territoriales, así como las Organizaciones Profesionales, Empresariales, Sindicales y Económicas de Canarias (art. 36)⁶⁵.

El Régimen Jurídico de la CAC se regula en los arts. 40 a 44 del Estatuto⁶⁶. Este último artículo establece que el **Consejo Consultivo de Canarias**, es el órgano consultivo supremo de la Comunidad Autónoma y dictamina sobre la adecuación a la

60 El art. 23 fue modificado por la LO 4/1996, que también introdujo el nuevo apartado 3.

61 Modificado por la LO 4/1986, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

62 Este Art., se modificó por la LO4/1996, y mediante esa modificación pasaron a ser competencia de la Comunidad Autónoma (aunque condicionada a la Legislación básica estatal), algunas materias sobre las que antes de la reforma sólo se tenía competencia ejecutiva, o de desarrollo legislativo y ejecución, como Industria (ap. 2), Comercio interior, defensa del consumidor y del usuario (ap. 3), ordenación y planificación de la actividad económica regional del sector público de Canarias (ap. 4), Denominaciones de Origen (ap. 5), e Instituciones de Crédito Cooperativo Público y Territorial y Cajas de Ahorro (ap 6).

63 Algunas de esas competencias, tanto en materia de desarrollo legislativo como de ejecución, se introdujeron en la Reforma de la LO 4/1996.

64 El Consejo Económico y Social de Canarias se creó por la Ley 8/1990, de 14 de mayo, como órgano dirigido a reforzar la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social. Esta Ley ha sido modificada por la Ley 1/1992, de 27 de Abril del Consejo Económico y Social, cuyo Reglamento de Organización y Funcionamiento se aprobó por Decreto 312/1993, de 10 de diciembre.

65 Esta art. se introdujo en virtud de la LO 4/1996.

66 La LO 4/1996 introdujo un inciso final en el ap. 1 del art. 40 y modificó el ap. 2 del art. 44.

Constitución y al Estatuto de Autonomía de los Proyectos y Propositiones de Ley y restantes materias que determinen su legislación reguladora⁶⁷.

El Consejo Consultivo fue creado por la Ley 4/1984, de 6 de Julio y modificado por la Ley 5/2002, de 3 de Junio⁶⁸. Su sede se encuentra en S. Cristóbal de La Laguna y está compuesto por siete miembros, designados cuatro a propuesta del Parlamento y los otros tres por el Gobierno. Todos son nombrados por el Presidente de la Comunidad. El conjunto de supuestos en que el Dictamen del Consejo Consultivo resulta preceptivo se amplió considerablemente después de la reforma de 2002, de tal manera que va a requerirse la intervención previa del mismo en todas las iniciativas legislativas, (excepción hecha de los Proyectos de Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma), así como la incorporación de la consulta preceptiva en materia de legalidad de actuación de las diversas administraciones públicas, y la posibilidad de solicitar con carácter facultativo el parecer del Consejo, así como propiciar que en el curso del procedimiento legislativo en la Cámara, pueda recabarse dicho parecer sobre los Informes de las Ponencias cuyos Textos articulados hayan producido modificaciones en el Texto inicial⁶⁹.

El régimen Económico Fiscal Especial de Canarias aparece regulado en el art. 46⁷⁰, en cuyo apartado segundo se hace referencia a la incorporación a dicho régimen económico especial, los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultra periférica de la Unión Europea⁷¹.

El Régimen Financiero y Tributario de las islas se recoge en los artículos 51 a 63 del Estatuto⁷², y que permite a la Comunidad Autónoma de Canarias utilizar el mecanismo de financiación consistente en establecer recargos sobre los impuestos cedidos y los no cedidos, en particular sobre la Renta de las personas físicas.

67 Vid., sobre el particular TRUJILLO FERNANDEZ G. "Los Consejos Consultivos en la Organización Institucional de las Comunidades Autónomas", en *El Estado de las Autonomías*, Tecnos, Madrid, 1991.

68 El Texto de la Ley 5/2002, de 3 de Junio del Consejo Consultivo de Canarias puede verse en el BOCA 77 de 7 de Junio de 2002. El Decreto 181/2005, de 26 de Julio por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias puede verse en el BOCA 148 de 29 de Julio de 2005.

69 Las competencias tanto en relación a los Dictámenes preceptivos, como las Solicitudes de Dictamen y los Dictámenes facultativos en procedimientos legislativos, aparecen reguladas en los arts. 11 a 14 de la citada Ley 5/2002 del Consejo Consultivo de Canarias.

70 Modificado en sus dos apartados por la LO 4/1996.

71 Vid. MAURICIO SUBIRANA S. "El artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias ante el nuevo proceso de reforma estatutaria", op. cit. 2006, págs. 81-92.

72 Las únicas modificaciones introducidas en este apartado por la LO 4/1996 fueron la introducción de un nuevo ap. 2 al art. 55, relativo a la ejecución, dentro de cada ejercicio presupuestario, de un programa de inversiones públicas distribuido entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Este precepto puede verse afectado por la reforma para incorporar al Estatuto las previsiones del Régimen de Inversiones públicas de los arts. 95 y 96 de la Ley 20/1991 y, eventualmente, del Régimen de Compensación por la supresión del IGTE previsto en al art. 12 de la Ley 19/1994; la también introducción de un nuevo apartado g) en el art. 59, y la modificación del ap. 1.a) del Art. 61, en el sentido de sustituir las referencias a los Cabildos por la de islas.

El Parlamento de Canarias para realizar la función de controlar las cuentas de la Comunidad se auxilia de la **Audiencia de Cuentas de Canarias** (art. 61.2), órgano dependiente del Parlamento que, por delegación de éste, realizará las funciones de fiscalización externa de la gestión del sector público de la Comunidad⁷³ y ejercerá el examen y comprobación de la Cuenta General, que refleja la ejecución del Presupuesto General de la Comunidad Autónoma.

Los arts. 64 y 65 regulan el procedimiento de Reforma del Estatuto⁷⁴, correspondiendo la iniciativa al Parlamento de Canarias, al Gobierno de Canarias o a las Cortes Generales, propuesta que habrá de ser aprobada por el Parlamento de Canarias por mayoría absoluta, y requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes mediante Ley Orgánica.

Si las Cortes Generales, durante la tramitación parlamentaria, modificaran sustancialmente la reforma propuesta, se devolverá al Parlamento de Canarias para nueva deliberación, en la que podrá éste aceptar las propuestas alternativas de las Cortes, proponer otras soluciones o desistir de la Reforma estatutaria.

Cuando la reforma tuviera por objeto una alteración en la organización de los Poderes de Canarias que afectara directamente a las Islas, se requerirá la audiencia previa de los Cabildos Insulares.

Finalmente, las Disposiciones Adicionales son cinco. La Disposición Adicional Segunda⁷⁵, establece los impuestos cedidos por el Estado a la Comunidad Autónoma. Estos impuestos cedidos se caracterizan porque, aun cuando son de competencia estatal, su rendimiento, es decir, la recaudación proveniente de esos impuestos, se destina a financiar a las Comunidades Autónomas, a las que también les corresponde gestionarlos. Que se mencione expresamente en el Estatuto la obligación del Estado de cederlos viene a significar una garantía de la autonomía financiera de la Comunidad, ya que el Estado, si no se pone de acuerdo sobre otras vías de financiación autonómica con el Gobierno de Canarias no puede incumplir esa obligación.

Esta Disposición podrá modificarse mediante acuerdo del Gobierno con la Comunidad Autónoma, y dicha modificación no tendrá la consideración de modificación del Estatuto.

También existen Seis Disposiciones Transitorias⁷⁶ y una Disposición Final, alusiva al momento de su entrada en vigor, tras su publicación en el BOE, que se produjo el 10 de Agosto de 1982.

73 La Ley 8/1987, de 28 de Abril, e su Sección IV, arts. 53 y 54, regula y legisla las actividades empresariales del sector público de Canarias.

74 La LO 4/1996 introdujo un apartado 2 en el art. 64, y modificó el art. 65 en el sentido de sustituir la referencia a los Cabildos por Islas.

75 Modificada por la LO 4/1996, que introdujo un segundo apartado en dicho artículo y por la Ley 27/2002. También la Reforma de 1996, introdujo la Disposición Adicional Quinta.

76 El apartado 2 del la Disposición transitoria Segunda fu introducido por la LO 4/1996.

3. La Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. La LO 4/1996

La Reforma del Estatuto realizada en 1996, a través de la LO 4/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la LO 10/1982, de 10 de Agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias⁷⁷, supuso un paso firme en favor del autogobierno de Canarias.

En Noviembre de 1991 se inició en el Parlamento de Canarias el proceso que habría de conducir a la elaboración de una Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, como consecuencia de una comunicación presentada por el Gobierno en la que se planteaba la necesidad de emprender la reforma y se señalaban las materias que debían ser objeto de la misma. A este efecto, la Cámara acordó crear una Comisión de estudio, de acuerdo con las previsiones contenidas en el art. 50 de su Reglamento, a la que se encomendaron los trabajos preliminares sobre dos bloques de materias distintas: de una parte, la ampliación de las competencias de la autonomía de Canarias, y, de otro, otras posibles modificaciones del Estatuto. En Diciembre de 1991 quedaban fijadas por el Pleno del Parlamento las normas de funcionamiento de la Comisión de Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía, que se constituyó el 9 de Enero de 1992. Después de una prolija tarea, la Comisión emitió un Dictamen que fue elevado al Pleno, quedando aprobado por éste en sesión del 15 de Julio de 1994.

La reforma se basó esencialmente en el Dictamen de la Comisión de Estudio, aunque se incorporaron muchas modificaciones, fruto del acuerdo entre los diversos Grupos Parlamentarios en el Pleno del Parlamento de Canarias. Asimismo, en el Texto presentado a las Cortes Generales como Propuesta de Reforma, se incorporaron otras modificaciones producidas durante su tramitación en las Cortes⁷⁸.

Entre las cuestiones que se reformaron destaca la introducción del término nacionalidad, el concepto archipelágico en la determinación del territorio, o la mejor consideración a las Islas y sus Cabildos; también se modificaron algunas de las instituciones de autogobierno como el propio Parlamento de Canarias, mediante la creación de la Comisión de Cabildos Insulares o la clarificación del sistema electoral, la Audiencia de Cuentas o el Consejo Consultivo. También se asumieron las materias transferidas por la LO 11/1982, de 10 de Agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias (LOTRACA).

Estas reformas introducidas en el articulado del Estatuto de 1982, han sido reseñadas en el apartado anterior, por tratarse del Estatuto vigente, en el que se han ido señalando los artículos que fueron objeto de reforma en 1996.

4. El Actual Proceso de Reforma del Estatuto de Autonomía

En la actual Legislatura se está promoviendo una nueva Reforma estatutaria que culmine el proceso de autogobierno iniciado en 1982. Las singularidades políticas,

77 BOE nº 315, de 31.12.1996.

78 Cfr. Exposición de Motivos de la LO 4/1996, de 30 de diciembre.

culturales y económico-fiscales de Canarias, junto con los problemas derivados de la fragmentación y de la lejanía, no sólo justifican sino que requieren de un amplio nivel de autogobierno, propio y diferenciado.

Como Principios generales, el Estatuto que ahora se aborda aspira a ser una norma imbuida de canariedad, totalmente adaptada a Canarias, a su idiosincrasia, a sus necesidades y aspiraciones. Ha de recoger los principios básicos de la convivencia entre todos los que integran el pueblo canario, su vocación de universalidad, progreso y paz, su compromiso social, su apuesta por la sostenibilidad, y sus singularidades económicas y fiscales reconocidas en Europa, por ser una región ultra periférica.

También se debe articular mejor los tres niveles de la Administración Canaria, permitiendo que los Cabildos de rijan por Leyes aprobadas por el Parlamento de Canarias, sin que estén supeditados otras regulaciones pensadas para instituciones muy diferentes. Desde el Gobierno de Canarias se aboga por un Estatuto moderno, que sea a su vez un Estatuto social (que tenga como valores el derecho a la paz, a la educación, el acceso a la vivienda, la igualdad de género etc.), que asuma como principios la paz, la tolerancia y el respeto a la igualdad.

Deberá contener, además, todas las peculiaridades canarias derivadas del hecho insular y ultra periférico, dentro de España y de la Unión Europea: el reconocimiento del hecho diferencial canario.

La Reforma del Estatuto de Autonomía se está realizando por una doble vía complementaria. Por un lado, el Comité Asesor, y por otra parte, la Ponencia Institucional del Parlamento de Canarias.

El 13 de Mayo de 2004 se crea, por un Decreto del Presidente del Gobierno de Canarias un Comité Asesor⁷⁹, grupo de trabajo que se constituye con la finalidad de elaborar un documento básico para la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía, texto que eleva el Gobierno de Canarias al Parlamento de Canarias para su tramitación.

El Comité de Expertos se constituyó en Junio de 2004, y finalizó el tercer y último bloque sobre la Reforma del Estatuto el 5 de Enero de 2005.

Las Propuestas de las tres partes han afectado a 70 artículos o disposiciones del actual Estatuto, de los cuales 24 son añadidos nuevos a la regulación actual.

79 Este Comité Asesor estaba compuesto por un Presidente, que por delegación del Presidente del Gobierno de Canarias ostenta D. José Miguel Ruano León, Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias; D. Rafael Fernández Valverde, Magistrado del Tribunal Supremo, D^a Francisca Jesús Sarmiento Peña, Viceconsejera de Admón. Pública; D^a Sonia Mauricio Subirana, Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario de la ULPGC; D. José Adrián García Rojas, Profesor Titular de Escuela Universitaria de Ciencia Política y de la Administración de la ULL; D. Julio Pérez Hernández, Abogado y Profesor de Derecho Mercantil de la ULL; D. Fernando Ríos Rull, Profesor de Derecho Político de la ULL y Director de la Oficina de Relaciones Internacionales del Gobierno de Canarias en Madrid; D. Ignacio Díaz de Aguilar Cantero, Abogado, y D. José Javier Torres Lana, Secretario del Comité Asesor, y Jefe del Servicio de Estudios y Documentación de la Presidencia del Gobierno de Canarias.

El órgano asesor quedó disuelto, por Decreto del Presidente del Gobierno una vez culminado su trabajo⁸⁰.

Las propuestas del Comité Asesor para la Reforma del Estatuto son elevadas por el Gobierno de Canarias al Parlamento Autónomo, a fin de que sean utilizadas por la Ponencia Parlamentaria, la cual está formada por un grupo representativo de Diputados de la Cámara Regional⁸¹.

La función de la Ponencia Parlamentaria, creada al amparo del art. 142 del Reglamento del Parlamento de Canarias, consiste en formular un Texto de Reforma Estatutaria como Proposición de Ley. Dicha Propuesta se sometió a las enmiendas de los Grupos Parlamentarios, las cuales fueron evaluadas por la Ponencia. El Texto resultante se estudió en Comisión Parlamentaria y, posteriormente, fue aprobado en el Pleno del Parlamento de Canarias por mayoría absoluta. Finalmente, se remitió a las Cortes que la está tramitando de acuerdo con un procedimiento especial, de acuerdo, además con lo que establece en el art. 64.2 del Estatuto de Autonomía vigente.

La Ponencia Parlamentaria concluyó los trabajos, iniciados el 30 de Junio de 2004, y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 143.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias, elevó, el 20 de Enero de 2006 a la Presidencia de la Comisión de Gobernación Justicia y Desarrollo Autónomo el Texto de la Propuesta del Estatuto de Autonomía de Canarias⁸².

Es de hacer notar que el Texto propuesto por la Ponencia Parlamentaria, y a diferencia del vigente que consta de 65 artículos, se compone de 94 artículos, por lo que configura en texto mucho más amplio que el anterior. Igualmente, y como consecuencia de las modificaciones propuestas en el Estatuto, se propone modificar también el Preámbulo y los arts. 1 y 2 de la LOTRACA, así como sus Disposiciones Adicional y Final.

Los Textos definitivamente aprobados por el Parlamento de Canarias de la Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias y de la LOTRACA, fueron remitidos a las Cortes Generales y publicados como Proposiciones de Ley en el Boletín Oficial de las Cortes Generales en Septiembre de 2006⁸³.

80 Puede consultarse la Propuesta efectuada por el Comité Asesor al Texto vigente, en la página Web del Gobierno de Canarias, www.gobcan.es en la Sección Reforma del Estatuto.

81 Los miembros de la Ponencia Parlamentaria son: Por el Grupo de Coalición Canaria, José M. González Hernández, Alfredo Belda Quintana, José M. Barragán Cabrera, Guadalupe González Taño. Por el Grupo Socialista PSC, Francisco Hernández Spínola; Julio Cruz Hernández, Santiago Pérez García. Por el Grupo Popular PP, Jorge A. Rodríguez Pérez, Cristina Tavio Ascanio y Alejandro J. Díaz Hernández. Del Grupo Mixto, M^a Isabel Déniz de León.

82 Puede consultarse la Propuesta efectuada por la Ponencia Parlamentaria, en la página Web del Gobierno de Canarias, www.gobcan.es en la Sección Reforma del Estatuto.

83 Vid BOCG nº B 261.1 de 22 de Septiembre de 2006, Proposición de Ley 127/000007 de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias y BOCG nº B 262.1 de 22 de Septiembre de 2006 de la Proposición de Reforma de la LOTRACA.

5. La Autonomía Canaria y la Unión Europea

La entrada de España, a partir de 1978, en un nuevo rumbo constitucional y su posterior integración en la Unión Europea ha dejado una herencia normativa muy importante y compleja⁸⁴, que ha venido a acrecentar el concepto del *hecho diferencial* canario⁸⁵.

Resulta innegable que Canarias ha alcanzado en Europa el máximo reconocimiento normativo: el de ciudadanos europeos en un territorio geográficamente no europeo, lo que ha exigido la modulación de las políticas comunitarias.

En las iniciales Comunidades Europeas, se utilizó el término periferia. La consideración de territorios de ultramar para los departamentos franceses de Guayana, Guadalupe, Martinica y La Reunión, produjo el término nuevo de “Ultraperiferia”, poco después de la adhesión de España y Portugal, con sus Archipiélagos de Azores, Madeira y Canarias⁸⁶.

El modelo de adhesión de España a las Comunidades Europeas –hoy Unión Europea– en 1986, permitirá tanto la modulación de la política estatal en el ámbito de sus competencias, como el aumento de materias en las que la Comunidad Autónoma deba participar⁸⁷, como sobre nuestro secular régimen económico-financiero.

Desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas se dispuso un régimen especial para Canarias (**Protocolo 2**, es decir, adhesión, pero fuera de la Unión Aduanera), que sería modificado hacia un modelo de más integración por el **Reglamento de la CEE nº 1911/91** y la **Decisión 91/314/CEE**, ambas del Consejo de Europa, por la que se establece un programa de opciones específicas para Canarias por la lejanía y la insularidad (POSEICAN).

Es a partir de ese momento de mayor integración en la UE cuando se advierte una situación análoga de Canarias con los territorios franceses de ultramar y con las islas portuguesas de Azores y Madeira.

84 Esta normativa encontró su reflejo, básicamente, en los arts. 69, 138, 141, 143 y la Disposición Adicional Tercera de la Constitución Española; en el Estatuto de Autonomía de Canarias, primeramente en la LO 10/1982, de 10 de Agosto, en el art. 45, y después, con la Reforma operada por la LO 4/1996, de 30 de diciembre, en sus arts.2, 5, 8, 12, 23, 46, 50, 55, 57, 62, 65), y en el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas (art. 25, inicialmente Protocolo 2). Vid. respecto de este Tema, ROIG MOLES E. “Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

85 Una síntesis del hecho insular canario puede verse en GALVAN RODRIGUEZ E. “Hecho Insular y Unión Europea: Un aporte histórico-jurídico”, Cuadernos y Debates, nº 72, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

86 Vid. Declaración relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, adjunta al Tratado de la Unión Europea.

87 Es de hacer notar como la Comunidad Autónoma de Canarias es la única del Estado que puede participar en el seno de las Delegaciones españolas ante órganos Comunitarios Europeos sobre temas de interés específicos para las islas, como consecuencia de la consideración de Canarias como región ultra periférica de la Unión Europea. Art. 46.2 del EAC.

Los años 90 marcaron un claro avance hacia la unión política de Europa. Los Tratados de Maastrich (1992) y Ámsterdam (1997), establecieron un nuevo modelo institucional, propiciaron la consolidación de la política regional europea iniciada a mitad de los ochenta y señalaron los criterios para la unión política y monetaria.

Este período representa también el que acuña el concepto de “ultra periferia” (Declaración 27 del Tratado de Maastrich, y art. 299.2 del Tratado de Ámsterdam)⁸⁸, que empezó utilizándose por primera vez en la Asamblea General de la Conferencia de Regiones Periféricas y marítimas (CRPM).

Es por ello que sólo el desarrollo del concepto de “ultraperiferia” en el ámbito europeo sirve para explicar la necesidad de que el Derecho interno recoja las especificidades ya reconocidas al máximo nivel europeo.

La abortada Constitución Europea⁸⁹ reconoció definitivamente a Canarias su condición ultra periférica. Es el único territorio español que aparece singularizado en ella, lo que comporta para Canarias un reconocimiento de circunstancias especiales y modulación de las políticas de la Unión Europea y una mención concreta en las Ayudas del Estado⁹⁰.

88 El art. 299.2 del Tratado de Ámsterdam establece: “Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los departamentos de Ultramar, Azores, Madeira y las islas Canarias.

No obstante, teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes.

El Consejo, al adoptar las medidas pertinentes contempladas en el párrafo segundo, tendrá en cuenta ámbitos tales como la política aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes esenciales de consumo, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios.

El Consejo adoptará las medidas contempladas en el párrafo segundo teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultra periféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del Ordenamiento Jurídico Comunitario, incluido el mercado interior y las políticas comunes”.

89 El Texto de la Constitución Europea puede consultarse en la página Web <http://europa.eu.int/eur-lex/es/ treaties>. También en el Diario Oficial nº C 310 de 16 de Diciembre de 2004. Este Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa estaba destinado a sustituir al Tratado de la Unión Europea y al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Mediante esta reforma se simplificaban los Tratados, se realizaba una reforma institucional (en particular mediante la supresión de la estructura en pilares de la Unión Europea) y se profundizaba en la construcción europea, reforzando, entre otros, la política exterior y de seguridad común.

90 En efecto, la Constitución Europea recogía en tres de sus artículos la condición diferente, ultra periférica de Canarias. El art. III 167.3ª, que se encontraba en el apartado de ayudas otorgadas por los Estados miembros, decía textualmente que podrán considerarse compatibles con el mercado interior. El art. III 424 plasmaba la situación de nuestra región, y el art. IV 440.2 el ámbito de aplicación territorial.

Como se sabe, esta Constitución Europea no prosperó, pero si lo ha hecho el denominado **Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, el ya denominado Tratado de Lisboa**⁹¹, cuyo debate y aprobación se produjo en la CIG de 2007, que recoge, al igual que lo hiciera el anterior Tratado Constitucional, lo relativo a las regiones ultraperiféricas, fijando lo que se ha llamado la estrategia de Lisboa para las regiones ultraperiféricas (RUP) y el debate lanzado por la Comisión Europea sobre los asuntos señalados como fundamentales para el futuro de estos territorios, en concreto: cambio climático, evolución demográfica y flujos migratorios, política marítima y agricultura⁹²

Por ello se pretende que con la Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias se traslade al mismo el concepto de ultra periferia reconocido ya por la Unión Europea.

IV. LAS COMPETENCIAS ESTATUTARIAS EN MATERIA DE JUSTICIA

1. Constitución y Administración de Justicia

La primera referencia a la dimensión del Poder del Estado es la de la Justicia, que significa que desde que el Estado asume para sí la tarea de Juzgar, proscribire la venganza privada, y crea unos órganos, dotados de independencia e imparcialidad, y sometidos únicamente al imperio de la Ley, que asumen de manera exclusiva y excluyente la Potestad Jurisdiccional (art. 117 CE).

Nuestra Constitución menciona a la Justicia, ya desde el mismo Preámbulo al decir que “La Nación española, deseando establecer **la Justicia**, la Libertad y la Seguridad...”, y también en el elenco de valores superiores del ordenamiento jurídico propugnados por España en cuanto Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE)⁹³. En estos preceptos constitucionales la Justicia tiene una proyección general, abstracta y representa, por tanto, un valor constitucional.

Sin embargo, la palabra Justicia tiene otras acepciones que son la Justicia, el Poder Judicial, la Jurisdicción y la Administración de Justicia. Cada una de estas

91 El Texto del ya denominado Tratado de Lisboa puede consultarse en la Web citada en nota 88 y en el DOUE C306. Fue firmado el 13 de Diciembre de 2007 por los representantes de los 27 Estados miembros de la Unión. Según establece el art. 6, el Tratado será ratificado por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales y entrará en vigor el 1 de Enero de 2009, siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación, o, en su defecto, el primer día del mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación por el último Estado signatario que cumpla dicha formalidad.

92 Vid. la Comunicación de la Comisión Europea “Estrategia para las Regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas”, de 12 de Septiembre de 2007.

93 El art. 1.1 de la CE establece que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su Ordenamiento Jurídico la Libertad, la Justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

acepciones tiene unos rasgos propios y definidos, aunque en el lenguaje corriente se utilicen de una manera indistinta. Pero desde el punto de vista de la Ciencia del Derecho, Justicia, Jurisdicción, Poder Judicial y Administración de Justicia no son técnicamente lo mismo.

La **Justicia** es la idea básica que se refiere a unos valores, mientras que la **Jurisdicción** es una función distintiva de toda forma política, es decir, de impartir o administrar justicia, que a su vez tiene una proyección orgánica dentro de la forma estatal, lo que llamamos el **Poder Judicial**, formado por los Jueces y Tribunales a los que se encomienda esa función, y con las estructuras organizativas e instrumentales que la sirven que son la **Administración de Justicia**⁹⁴.

Sin embargo, hablar de Administración de Justicia, implica, tanto la operación jurídica material de impartición de Justicia (Juzgar y hacer ejecutar lo Juzgado; art. 117 CE, tarea exclusiva de Jueces y Tribunales, independientes, imparciales, inamovibles y sometidos únicamente al imperio de la Ley), como la tarea consistente en gestionar los medios instrumentales (financieros, personales y materiales) destinados a prestar el servicio público estatal de la Justicia, como *derecho prestacional* a la tutela judicial⁹⁵.

Ahora bien, la Constitución establece en el art. 149.5, que la Administración de Justicia es una competencia exclusiva del Estado. A diferencia de lo que ocurre con los otros Poderes del Estado (Legislativo y Ejecutivo), el Poder Judicial no está descentralizado en el Estado español.

Sin embargo, este principio estructural de la unidad del Poder Judicial (art. 122.1 CE) suele asociarse con el de unidad de la Jurisdicción. Esta asociación no es exacta. El Judicial es un Poder del Estado cuya organización no agota el ejercicio de la función jurisdiccional.

De hecho, la referencia constitucional al dogma de la unidad del Poder Judicial no se ubica en el Título VI (que es donde se regula el Poder Judicial), sino en dos

94 La Jurisdicción es la función del Estado que se desarrolla en el proceso. Procesalmente considerada la Jurisdicción es un presupuesto del proceso y el primero de todos. En palabras de Chiovenda «la primera condición para que pueda ser examinada en el fondo una Demanda es que vaya dirigida a un órgano del Estado investido de Jurisdicción». Por tanto es una función de la Soberanía del Estado. Para un estudio del concepto de Jurisdicción, pueden verse, entre otros muchos, GOMEZ ORBANEJA E. "Derecho procesal Civil", Vol. I, 8ª edición, Madrid, 1976, págs. 49-57. FAIREN GUILLÉN V, "La Acción, el Derecho Procesal y el Derecho Político", en su Libro, *Estudios de Derecho Procesal*, Madrid, 1955, págs. 62 y ss. MONTERO AROCA J. "Del Derecho Procesal al Derecho Jurisdiccional", Revista Uruguaya de Derecho Procesal, 1984, nº 1, págs. 19-47; publicado también en la Revista Justicia, 1984, nº II, págs. 311-348, e incorporado posteriormente a su libro "Trabajos de Derecho Procesal", Edit. Bosch, Barcelona, 1988, págs. 13- 61. También su obra "En torno al Concepto y Contenido del Derecho Jurisdiccional", Revista de Derecho Procesal Ibero-filip, 1972, págs. 170 y ss. GIMENO SENDRA V. "Fundamentos de Derecho Procesal", Edit. Civitas, Madrid, 1981, págs. 25-41. DE LA OLIVA SANTOS A./DIEZ PICASO JIMÉNEZ I./VEGAS TORRES J. "Derecho Procesal Civil", Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, Tl., págs. 21-32.

95 Sobre el derecho a la organización de la Justicia, como parte del derecho a la tutela judicial, Vid. STC 223/1988, de 24 de octubre. También, APARICIO M. A. "El derecho a la organización de la tutela judicial efectiva", ADPEP, nº 1, Universidad de Granada, 1988, págs. 75-95.

preceptos contenidos en el Título VIII que es el que regula la compleja descentralización territorial en España y el reconocimiento del derecho a la autonomía, concretamente en los arts. 149.1.5. y en el art. 152.1, de tal manera que aunque el art. 149.1.5 establece la competencia exclusiva del Estado en relación a la Administración de Justicia, en el art. 152.1, prevé la existencia de un **Tribunal Superior de Justicia**⁹⁶ como “culminación de la organización territorial de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, así como la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía establezcan las formas y los supuestos de participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio, todo ello de acuerdo con lo previsto en la LOPJ y dentro de la unidad e independencia de éste⁹⁷”.

De acuerdo con estas premisas el «Bloque de constitucionalidad en materias de Justicia», ha de entenderse integrado por dos áreas normativas diferenciadas; de un lado, la Constitución (arts. 148 y 149), y las disposiciones normativas ordenadas directamente por el Constituyente (arts. 117, 122, 147.2.d), 150, 152 y la Disposición Adicional 4ª de la CE); y, de otro, los Estatutos de Autonomía, complementados por las disposiciones autonómicas relativas a materias de Justicia⁹⁸.

96 La Exposición de Motivos de la LOPJ LO 6/1985, apartado III, afirmaba que «**la LO cumple en este punto (organización territorial del Poder Judicial) las exigencias constitucionales y estatutarias. Por ello, y como decisiones más relevantes, se crean los Tribunales Superiores de Justicia, que culminarán la organización judicial de la Comunidad Autónoma, lo que implica la desaparición de las Audiencias Territoriales hasta ahora existentes como órganos jurisdiccionales supraprovinciales de ámbito no nacional**». Vid., respecto de éstos órganos, ALMAGRO NOSETE J. “La Justicia en los Estatutos de Autonomía”, Revista de Derecho Político, nº 5, 1980, págs. 21y ss. IDEM, “El Derecho Procesal en los EE. AA.”, Revista Procesal Iberoamericana, nº 1, 1980, págs. 7-25. GARBERÍ LLOBREGAT J. “Aproximación a la problemática de los TT. SS. J CC. AA.”, La Ley, nº 1225, 1985.

97 La culminación por un TSJ de la organización de la Jurisdicción en el respectivo territorio de cada Comunidad Autónoma, tuvo consecuencias normativas desprendidas del mandato constitucional simultáneo (art. 152.1 CE) de que «las sucesivas instancias procesales» deban agotarse ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la CA en que esté el órgano competente para conocer en primera instancia. Desde el punto de vista orgánico, la combinación de estas importantes previsiones comportaba la institución del TSJ como órgano encuadrado en la articulación de instancias, de tal manera que su competencia alcanza a recursos extraordinarios (de Casación o Revisión); al conocimiento de causas en única instancia (enjuiciamiento de aforados), o bien en última instancia (en relación a litigios fundados estrictamente en normas del ordenamiento jurídico regional propio de la Comunidad). Desde el punto de vista procesal, este diseño comporta un mandato de previsión de instancias y recursos que da satisfacción al mandato constitucional: de un lado, los TT. SS. JJ. son la máxima instancia posible en el ámbito de la Comunidad Autónoma; de otro, son, al menos potencialmente, residencia natural de eventuales recursos extraordinarios en aquellas controversias sobre Derecho Especial o Foral autonómico, en que la primera instancia haya sido atribuida a un órgano radicado en el territorio de la Comunidad. Vid., sobre esta articulación orgánica y procesal de los TTSSJJ, DE OTTO I. “Estudios sobre el Poder Judicial”, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989.

98 Es de hacer notar que, por expreso designio expreso de la Constitución (art. 147.2), es al Legislador orgánico del Estado a quien compete el establecimiento, no sólo del modelo de *gobierno*, sino el de *organización* del Poder Judicial, con la particularidad de que es a la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), y no a ninguna otra norma, tenga o no carácter orgánico, a quien corresponde regular la organización jurisdiccional (reserva material de la LOPJ).

Como se deduce de lo expresado anteriormente, la discusión Doctrinal en torno a la idea de separar lo jurisdiccional de lo que, aún rozándolo, no lo es, tiene ya varios años, y es una reflexión nacida en el seno de la Doctrina italiana en lo que se conoce como la teoría del «ufficio», según la cual, se delimita, en la medida de lo posible, lo jurisdiccional de lo estrictamente administrativo, de tal manera que sólo lo primero quedaría encuadrado dentro del Poder Judicial y el resto se mantendría en el seno del Poder ejecutivo⁹⁹.

Esta Tesis administrativista tiene dos manifestaciones bien diferenciadas: La de quiénes se alinean en torno a la idea de que todo lo que sirva para prestar el servicio de Justicia debe considerarse jurisdiccional, pues de alguna forma comparte esa naturaleza; y la de aquellos que consideran que existe una Potestad Jurisdiccional «*strictu sensu*» que se concreta únicamente en quiénes de manera directa ejercen la Potestad Jurisdiccional, mientras que el resto del personal ha de quedar excluido de la misma e, incluso, del órgano de gobierno del Poder Judicial¹⁰⁰.

La inicial situación en España al promulgarse la Constitución de 1978 era ciertamente poco clara en tanto el Legislador constituyente no delimitó exactamente estos términos. Si bien el art. 117.1 residencia el hecho de la Administración de Justicia en Jueces y Magistrados, el apartado 3 del mismo precepto parece ampliar el espectro al residenciar la Potestad Jurisdiccional en «Juzgados y Tribunales», pasando de las personas o los cargos a los órganos como elementos complejos.

Asimismo, el art. 122 de la Constitución establece una cualificación en la regulación orgánica de todo el personal funcional que desempeña sus funciones en la Administración de Justicia, incluidos los Jueces, de manera que frente a la reserva de Ley que la Constitución establece en el art. 103.3, en el anterior establece una reserva de Ley Orgánica, y todo ello sin olvidar que el propio art. 122.2 utiliza la expresión órgano de Gobierno del Poder Judicial para referirse al Consejo General del Poder Judicial, en contra de lo que suele ser habitual de considerarlo órgano de Gobierno de los Jueces.

La LOPJ de 1980 (LO 1/1980, de 10 de Enero, Orgánica del Consejo General del Poder Judicial) se decantó por el modelo de incluir la regulación de todos los funcionarios de la Administración de Justicia en el seno del Primer Consejo General del Poder Judicial, y así permaneció la situación hasta la reforma de la misma por **LO 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial**, establece una clara diferenciación entre lo que es Poder Judicial y quiénes lo ejercen y el resto del personal al que denomina «personal al servicio de la Administración de Justicia»¹⁰¹.

99 Se pretendía con ello incorporar al servicio de la Justicia unas técnicas y unos medios propios de la empresa privada que permitieran dinamizar las arcaicas estructuras judiciales. Según MONTERO AROCA, esta teoría corría el riesgo de establecer un estado napoleónico, donde la Administración terminara por fagocitar a los otros poderes del Estado.

100 De la primera posición encontramos a países como Portugal y de la segunda a Francia o Italia.

101 Por primera vez, e ignorando la tradición jurídica de nuestro país, este Texto legal deja a los Secretarios Judiciales a medio camino entre una y otra función (regulación de funciones en el Libro III el del Poder judicial y la orgánica en el Libro VI (el del personal al servicio de la Admón. de justicia), originando una polémica aún no superada.

Precisamente la promulgación de la Ley Orgánica 6/1985 incorporó dos puntos fundamentales: la devolución a la Administración de las competencias no referidas a Jueces y Magistrados y, en segundo lugar, la posibilidad de que el Estado de las Autonomías en materia de Justicia pudiera vertebrarse, al menos en parte, a través de la asunción de competencias sobre medios materiales. Se había culminado el cambio de modelo, aunque ciertamente este Texto legal no había definido con claridad las competencias del Ejecutivo Central y las de las Comunidades Autónomas.

Nuevamente será el TC, a través fundamentalmente de dos sentencias el que clarifique la cuestión¹⁰², de forma que se considerará Poder Judicial únicamente aquello que resulte imprescindible para el ejercicio de la Potestad Jurisdiccional, mientras que lo accesorio quedará englobado bajo la denominación de administración de la Admón. de Justicia, parcela a la que sí tendrán acceso las Comunidades Autónomas, alcanzando sus competencias, no sólo a los recursos materiales sino también a los recursos humanos concretados en el personal al servicio de la Administración de Justicia.

Sin embargo, la reforma más ambiciosa de la Organización del Poder Judicial se ha operado como consecuencia de la **Ley Orgánica 19/2003, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial**¹⁰³, pues da nueva redacción a 245 artículos de este cuerpo legal¹⁰⁴.

La nueva Ley modifica profundamente, tal y como se venía reivindicando desde hacía mucho tiempo, el estatuto del Cuerpo de Secretarios Judiciales¹⁰⁵, en torno al nuevo Modelo de Oficina Judicial¹⁰⁶.

102 En efecto, el TC, resolviendo sendos recursos de inconstitucionalidad planteados por las Comunidades Autónomas históricas frente a la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la Sentencia 56/1990, acuña por vez primera, la terminología «administración de la Administración de Justicia»

103 La reforma de la LOPJ por la LO 19/2003, y que implanta en España la nueva Oficina Judicial, es fruto de un debate que se retrotrae a los años 80 del siglo pasado. Como consecuencia de los mismos, en Diciembre de 1989, el Ministerio de Justicia se decidió a organizar una Comisión, dentro de la Comisión Especial de Codificación, para trabajar sobre lo que se conocía tradicionalmente en nuestras Leyes procesales como Secretaría, que tomaba su nombre del titular (Secretario judicial) del espacio en el que se desarrollaba la actividad que da cobertura a la función Jurisdiccional. La nueva denominación de Oficina Judicial se toma de la anterior ley 6/1985 que como sinónimo de Secretaría se introdujo en uno de sus artículos y que ha terminado por acuñarse de manera oficial. El texto de la LOPJ puede verse en la pág. Web www.poderjudicial.es.

104 La LOPJ ha sido modificada, sólo en el año 2003, en siete ocasiones: la primera, debido a la Ley de la Orden Europea de Detención y Entrega, por la Ley 2/2003; la segunda, a raíz de la creación de la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del terrorismo, por la LO 4/2003; la tercera por la creación del Juzgado Central de Vigilancia penitenciaria, por la LO 5/2003; la cuarta, debido a la promulgación de la Ley Concursal que creó los Juzgados de lo mercantil, por la LO 8/2003; la quinta con ocasión de reformas en la LE Criminal por LO 13/2003; la sexta fue la gran reforma aludida y que introduce la LO 19/2003; y, por último, la séptima, debido a la Ley de Arbitraje, por la LO 20/2003.

105 Vid., al respecto, PEDRAZ PENALVA E. "Notas sobre el secretariado en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de 23 de Febrero de 1985", La Ley, 1985-I págs. 1030 y ss. IDEM, "La Nueva Secretaría Judicial", Poder Judicial nº 26, 1992, págs. 89 y ss. IDEM, "Notas sobre la Oficina Judicial y su reforma", Justicia, 1989, IV, págs. 849 y ss. MARTIN OSTOS J. "Funciones Procesales del Secretario Judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial", Justicia, 1986-II, págs. 280 y ss.

También, por vez primera se configuran los espacios físicos que dan soporte y apoyo a la función jurisdiccional, asumiendo a las Comunidades Autónomas nuevas

- IDEM, "El Secretario Judicial a examen", Tecnos, Madrid, 1994. MARTIN CONTRERAS "Pasado, Presente y Futuro del Secretario Judicial", *III Jornadas de la Fe Pública Judicial*, Madrid, 1988, págs. 30 y ss. "ROBLEDO VILLAR A. "Justicia y Secretario Judicial. Notas para una Dependencia Orgánica", *La Ley*, 1994-3, págs. 1020-1027. GUILLEN SORIA J. M. "Potestad Jurisdiccional, Fe Pública Judicial e Impulso procesal: la exclusión de los Secretarios Judiciales del Libro VI de la LOPJ", *III Congreso de la UPSJ*, Barcelona, 1994. GIMENO SENDRA V. "Las garantías constitucionales en el proceso y el Secretario Judicial dentro del marco del Consejo de Europa", *Poder Judicial*, nº 38, 1995. CALVO SANCHEZ M^a C. "Contribución del Secretario Judicial a la efectividad del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas", *Revista General del Derecho*, nº 632, 1997. AA. VV. *Secretario Judicial: Visión orgánico-procesal actual (enigma o realidad de una profesión jurídica devaluada)*, Edit. Revista General del Derecho, Valencia, 1999. ESCUDERO MORATALLA J. F./ DE LAMO RUBIO J. "Escribas, escribanos, Secretarios judiciales. Análisis de una profesión jurídica desde una evolución histórica. Perspectivas de futuro", VI Premio Jurídico, UPSJ, Edit. Aranzadi, 2000, págs. 109-137. ESCUDERO MORATALLA J./ CASAS SOLER G. "Evolución histórica de una profesión jurídica: el Secretario Judicial", *Rev. Secretarios Judiciales*, nº 43, 2001, págs. 1-35. ROBLES ACERA A. "El Secretario Judicial desde la perspectiva constitucional", en *Estudios Jurídicos Secretarios Judiciales IV*, Ministerio de Justicia, 1999, págs. 337-368. IDEM "El Secretario Judicial como garante de los derechos e intereses de los ciudadanos reconocidos en el art. 24 de la CE", en *Ibidem*, VI-2001, págs. 75-121. BARRIO CALLE M^a A. "El Secretario Judicial y la Función Jurisdiccional en la LEC", en *Estudios Jurídicos Secretarios Judiciales*, V, 2000. RODRIGUEZ TIRADO A. M^a "Las funciones procesales del secretario Judicial", Bosch, Barcelona, 2001. GIL CRESPO J. A. "El secretario Judicial y la Potestad-Función Jurisdiccional", en *Estudios Jurídicos Secretarios Judiciales*, VI, Ministerio de Justicia, Madrid, 2001. GOMEZ ARROYO J. L. "El Notariado español ante el Pacto sobre la Justicia: ¿hipocresía o altruismo?. El Secretario Judicial", *Rev. Tapia*, nº 119/120, 2001, págs. 9-14. Publicado también en *Revista secretarios Judiciales*, nº 46, 2002, págs. 49-58.
- 106 En relación a la nueva Oficina Judicial y las nuevas funciones atribuidas al Secretario Judicial, Vid, entre otros, GUILLEN SORIA J. M. "Comentario al Libro V del Proyecto oficioso de Reforma de la LOPJ", *Revista Secretarios Judiciales*, nº 48, abril 2002. GARBERÍ LLOBREGAT J. "Consideraciones sobre la proyectada reforma de la Oficina Judicial (con especial referencia a los espacios físicos)", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 584, 2003. GOMEZ ARROYO J. L. "Primeras Reflexiones sobre las funciones procesales del Secretario Judicial en el Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985", *Revista Jurídica*, noviembre 2003. IDEM, "De la Ley Orgánica 19/2003 y su incidencia en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Funciones procesales del Secretario Judicial", *Revista General del Derecho* (www.rgid.com). IDEM, "Comentarios Al artículo 452 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, I y II, *Diario la Ley*, nº 6074 de 2 de Agosto de 2004, págs. 1-30 y *Diario la Ley* nº 6075, de 16 de Agosto 2004, págs. 1-23. ESCUDERO MORATALLA/ABRISQUETA COSTA/GOMEZ ARROYO, "Nueva Ofician Judicial. Informática y Secretario Judicial", *Rev. Iuris*, nº 83, 2004. GIMENEZ CABEZON J. R. "Breves Notas sobre la proyectada reforma de la Oficina Judicial en el Orden Contencioso-administrativo", *Diario La ley*, nº 6084, 13 de Septiembre de 2004. GLOVER H. "Claves de la Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial", *Rev. Iuris*, nº 81, 2004, págs. 17-22. HERNANDEZ GALLEGOS P. J. "La Nueva Oficina Judicial. La reforma de la LOPJ y sus antecedentes", *Rev. Iuris*, nº 83, 2004, págs. 20-29. BALERDI MUGICA/BENDALA GARCIA/CARMENA CASTRILLO "Claves para la Gestión de la Nueva Oficina", Ministerio de Justicia- el Derecho Editores, Madrid, 2005. MARTIN CONTRERAS L. M. "Un Nuevo diseño para la Oficina Judicial", *Diario La Ley* nº 6119, 3 de Noviembre de 2004, págs. 1-10. IDEM, "La implantación de la Nueva Ofician Judicial", *Diario La ley* nº 6549 de 14 Septiembre 2006, págs. 1-12. GONZALEZ ALONSO A. "La estrategia del cambio en la Administración de Justicia: La Nueva Ofician judicial", 2006, disponible en Base de datos www.westlaw.es.

competencias en la provisión de medios materiales y personales, es decir, en la gestión de la Admón. de Justicia. Sin embargo, pese a ello, la Reforma ya se ha revelado insuficiente, porque debería haber ido acompañada de una remodelación de la propia estructura orgánica que la adecue a la realidad administrativa, de manera que el Estado de las Autonomías también estuviera reflejado en la organización judicial¹⁰⁷.

De ahí que ya se haya puesto en marcha una nueva Reforma de la LOPJ¹⁰⁸, para la instauración de la doble instancia penal, que establezca una organización piramidal que agote los recursos procesales en el Tribunal Superior de Justicia de las CC. AA. y Órganos de Gobierno del Poder Judicial en las diferentes Comunidades Autónomas. Sin embargo, esta iniciativa finalmente ha caducado al término de la presente Legislatura, por lo que habrá de retomarse después de las elecciones Generales de 2008, y una vez constituidas las Cortes Generales, toda vez que en la LOPJ reformada por LO 19/2003, y en la última reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se pone de manifiesto la incorporación de la segunda instancia penal, señalando, al efecto, la competencia a tales efectos de los Tribunales Superiores de Justicia y la creación de una Sala Especial a tal efecto en la Audiencia Nacional¹⁰⁹.

2. Las Competencias en materia de Justicia de las CC. AA.

Una vez promulgada la CE de 1978, se fueron promulgando los distintos Estatutos de Autonomía¹¹⁰, los cuales, pese a la reserva del art. 149.1.5ª, en cuanto la Administración de Justicia se contempla como una competencia exclusiva del Estado, introdujeron (aunque no todos) la llamada «Cláusula Subrogatoria», conforme a la cual la correspondiente Comunidad Autónoma ejercería «*las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y de su Consejo General reconozcan o atribuyan a las Leyes del Estado*», y, además les atribuyeron otras competencias en

107 Cfr. MARTIN CONTRERAS L. "La Implantación de la Nueva Oficina judicial", cit., pág.2.

108 El Proyecto de Ley Orgánica para adaptar la Legislación Procesal a la LO 6/1985 de 1 de Julio, de acuerdo con las atribuciones efectuadas por la LO 19/2003 de Reforma de la LOPJ a las Salas especiales de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, para el conocimiento del Recurso de Apelación, puede verse en el BOCG de 27 de Enero de 2006.

109 En efecto, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial señala: «En el libro I destaca la generalización de la segunda instancia penal. [...] Con ello, además de la previsible reducción de la carga de trabajo de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, se pretende resolver la controversia surgida como consecuencia de la Resolución de 20 de julio de 2000 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, en la que se mantuvo que el actual sistema de casación español vulneraba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos».

110 En 1979, los Estatutos de Cataluña y País Vasco; en 1981 los de Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria; en 1982 los de La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y el mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y, finalmente, en 1983, los Estatutos de Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla-León.

materia de Justicia, al amparo del art. 149.3 CE, conforme al cual «*las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos*».

Así, hay una primer paquete de competencias a las Comunidades autónomas que es lo que la jurisprudencia constitucional llama «Cláusulas subrogatorias» o de competencia de las Comunidades Autónomas en materias de Justicia, esto es, las disposiciones estatutarias tendentes a preceptuar la subrogación por parte de los Ejecutivos Autonómicos, de todas aquellas competencias cuyo ejercicio reserva al Gobierno de la Nación, la Ley Orgánica del Poder Judicial¹¹¹.

En cualquier caso, las Comunidades autónomas que puedan asumir competencias en materia de administración de Justicia, deberán contar con una base jurídica bastante en la configuración competencial autonómica para asumir atribuciones o facultades sobre aquella. No basta, pues, con alegar la inclusión estatutaria de Cláusula Subrogatoria, sino que ésta debe concretarse en atribuciones válidamente asumidas y ejercitables. Queda así delimitado el alcance de la cláusula subrogatoria, que resulta constitucionalmente válida en cuanto a su incorporación al Estatuto, pero cuya operatividad queda condicionada al título habilitante que supone, por un lado, la vía de acceso a la autonomía y el consiguiente techo competencial adquirido, o, alternativamente, la transferencia atributiva explícita y válidamente operada por medio del expediente previsto en el art. 150.2¹¹².

En segundo lugar, la concreción competencial autonómica de la modalidad estatutariamente asumida de participación de cada Comunidad en la organización de la demarcación judicial y en la determinación de la capitalidad de las demarcaciones judiciales integradas dentro del territorio autonómico respectivo.

En tercer lugar, las previsiones competenciales tendentes a complementar el régimen normativo y prestacional atinente a la dotación personal y material de los órganos judiciales de la Administración de Justicia en la Comunidad.

En cuarto lugar, las disposiciones relativas a la integración del régimen de cobertura de plazas en órganos judiciales y en los diferentes servicios de administración judicial radicados en el ámbito territorial autonómico. Y, finalmente, todas aquellas disposiciones estatutarias de algún modo referidas a la Administración de Justicia en la Comunidad, pero de las que no cabe inferir una verdadera incidencia en el orden competencial¹¹³.

111 En la interpretación del TC respecto a las Cláusulas subrogatorias, la competencia exclusiva del Estado concernirá tanto a la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, como a la función de gobierno que es garantía de independencia de un Poder Judicial único (arts. 117.3 y 122.1 CE), pero no forzosamente a la dotación de medios personales y materiales que sirven para auxiliar a la Administración de Justicia, competencia ésta que puede ser asumida por las CC. AA. Vid., por todas, la STC 56/1990, antes citada.

112 En el primer caso estarían Andalucía ex art. 151 de la CE, y País Vasco, Galicia y Cataluña, en virtud de la Disposición Transitoria 2ª y art. 151.2 CE; en el segundo caso, Valencia y Canarias ex LO 12/1982-LOTRAVA- y LO 11/1982-LOTRACA-.

113 Sobre la Competencia inicial de las CC. AA. en materias de Justicia, Vid. DE OTTO "La Administración de Justicia y las Comunidades Autónomas", en *Estudios sobre el Poder Judicial*,

La situación de partida de los 17 Estatutos de Autonomía existentes en el Estado español, constata la existencia de diferentes niveles competenciales. En primer lugar, las Comunidades históricas como Cataluña, Galicia y el País Vasco, y Andalucía, cuyo único techo competencial había de ser la reserva estatal de las materias contenidas en el art. 149 CE; y dentro de éstas, Comunidades que asumen legados institucionales y competenciales históricos (La CA Vasca y Navarra). En segundo lugar, las Comunidades que accedieron a la Autonomía conforme al procedimiento previsto en los arts. 143 y 146 de la CE, dentro del techo competencial fijado en el art. 148.1 CE y cuyo margen competencial, hasta completar el techo de reservas establecido en el art. 149, había de quedar diferido hasta el cumplimiento del plazo de cinco años previsto en la Constitución, o bien a la complementaria transferencia operada en virtud de una Ley Orgánica a tenor de lo previsto en el art. 150.2 (el caso de las CC. AA. de Canarias y Valencia, que procedieron a acompañar la entrada en vigor de sus Estatutos de una LO paralela de transferencias competenciales, LOTRACA y LOTRAVA). Las Comunidades de régimen común, conforme al art. 148.2, las Comunidades Asturiana, Balear, Castellano-Manchega, Aragonesa, Madrileña, Murciana, Cantabria, Extremeña y Castellano-Leonesa, con competencias diferidas, accionables por reforma ulterior del Estatuto o por vía de LO del art. 150.2; y finalmente, La Rioja, cuya singularidad consistía en que no hay un sólo precepto en su Estatuto que trasluzca el interés autonómico en materia de Justicia.

Esta situación de partida cambió a raíz de los Acuerdos Autonómicos suscritos por el Gobierno de la nación y los dos partidos políticos más importantes (PP y PSOE), con fecha 28 de Febrero de 1992. En efecto, producto de dicho Pacto fue la aprobación de la LO 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Nuevas Competencias a las Comunidades Autónomas que habían accedido a su condición por la vía del art. 143 de la CE, desglosadas en tres bloques: competencias exclusivas, de desarrollo legislativo y ejecución, y de ejecución.

Y, conviene subrayar que, aunque ni los Acuerdos firmados ni la LO 9/1992 incluyeron referencia expresa a las materias de Justicia, por otro lado, los procesos de Reforma Estatutaria (destinados a plasmar estatutariamente los nuevos niveles competenciales pactados y verificados en la citada LO 9/1992), sí que van a recoger, en los Textos remitidos a las Cortes Generales para su tramitación como Propositiones de Ley Orgánica de reforma de los respectivos EE. AA., de La Rioja, Cantabria y Castilla-León, las correspondientes «cláusulas subrogatorias», cuya ausencia, hasta entonces, había diferenciado a estos Estatutos de todos los demás¹¹⁴.

Así, pues, inicialmente, la Constitución Española establecía el techo competencial de las transferencias a las Comunidades Autónomas en el art. 149.1. 5ª, que no parecía permitir ninguna transferencia competencial en materias de Justicia a las

Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, págs. 193-215. XIOL RIOS A. "Las Competencias de las CC. AA. en materia de Justicia", *Actualidad Administrativa*, nº 7, I y II, págs. 60 y ss. LOPEZ AGUILAR J. F. "Justicia y Estado Autonómico", Civitas, Madrid, 1994.

114 Cfr. LOPEZ AGUILAR J.F. , op. cit., págs. 135-188.

Comunidades Autónomas más allá de la mera gestión de los recursos materiales y de aquellos recursos humanos que no formen parte del núcleo duro del Poder Judicial.

Sin embargo, la Sentencia 56/1990 de 29 de Marzo, ya mencionada, deja abierta la vía para que las CC. AA. puedan asumir competencias en todo aquello que no suponga ejercicio de la actividad jurisdiccional «strictu sensu». Por tanto, todo aquello que no sean competencias ejercidas por Jueces y Magistrados y, en parte, por los Secretarios, puede ser asumido por las CC. AA., además de las competencias sobre los recursos y elementos materiales necesarios para el servicio público de prestación de la justicia.

En síntesis, las competencias de las distintas Comunidades Autónomas en materia de Justicia son todas diferentes, y han ido evolucionando desde la creación de las Comunidades hasta la actualidad. En este momento, sólo ocho de las Comunidades tienen competencia en materia de Justicia (País Vasco, Cataluña, Galicia, Valencia, Andalucía, Canarias, Navarra y Madrid), mientras que las nueve restantes dependen del Ministerio de Justicia.

Precisamente, el Reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como la dualidad competencial que resulta del reparto de funciones entre el Ministerio de Justicia y el CGPJ, tal y como se estableció en el Libro Blanco para la Justicia, reviste una notable complejidad, y hace impreciso el reparto de competencias, y trae consigo disfunciones en la Gestión¹¹⁵.

Ante esta situación se estimó conveniente establecer un mecanismo que permitiera la mejora y modernización del funcionamiento de la administración de justicia, tanto en el conjunto del Estado como en las Comunidades Autónomas, considerándose como el instrumento más idóneo la celebración de una **Conferencia Sectorial**. A ese fin se reunieron en las Palmas de Gran Canaria en febrero de 1999, los Consejeros de los Ejecutivos Autonómicos con competencia en materia de Justicia (País Vasco, Canarias, Cataluña, Galicia, Valencia y Andalucía), y se acordó proponer la creación de la Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia, que se constituyó el 23 de Octubre de 1999 en Santiago de Compostela, aprobándose asimismo el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Conferencia¹¹⁶.

115 En efecto, el debate sobre la Organización Judicial y la nueva configuración de la Oficina Judicial comenzó desde el momento en que se aprobó la vigente LOPJ de 1985. Muchos fueron los Foros en que se debatió esta cuestión. El propio Ministerio de Justicia convocó a un Grupo de Trabajo (Comisión) en el que participaron las CC. AA. que en aquél momento tenían intención de asumir de manera inmediata competencias en materia de Justicia (Cataluña y el País Vasco). De aquella Comisión salió un Libro Documento editado por el Ministerio de Justicia, *Materiales para una Reforma Procesal*, Madrid, 1991. A este debate no fue ajeno el CGPJ que, en el quinquenio 1997 a 2003, procedió a través del llamado *Libro Blanco sobre la Reforma de la Justicia* a hacer un completo diagnóstico sobre la situación de la Justicia en España.

116 Vid. el Documento de la Conferencia sectorial en materia de Administración de Justicia en www.gobiernodecanarias.org/dgjusticia.

Asimismo se creó el 16 de diciembre de 1999, una **Comisión de Coordinación entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas** con competencias en materia de Justicia, y que debe reunirse al menos tres veces al año¹¹⁷.

Las funciones atribuidas a esta Comisión son las siguientes: a) Articular la cooperación y coordinación para la definición de objetivos a lograr en materia de admón. de justicia; b) Realizar estudios, emitir informes y elaborar propuestas, proponer programas e impulsar actuaciones en materias relacionadas con la admón. de justicia; c) Asistencia recíproca e intercambio de información y criterios entre sus miembros, también en materia de proyectos normativos, así como de su aplicación e implantación; d) Estudio y aplicación coordinada de los Planes de Refuerzo; e) Proponer programas e impulsar las actuaciones tendentes a la normalización y uso en las Administraciones de Justicia de las lenguas oficiales de las Comunidades Autónomas; f) Conocer y estudiar las actuaciones seguidas en materia de Derecho Foral y especial; g) Cuántas funciones en materia de coordinación y colaboración se sigan de lo previsto en la LOPJ y en las Disposiciones de carácter general que afecten a la Admón. de Justicia.

La Conferencia sectorial en materia de Administración de Justicia se reunió en Las Palmas de Gran Canaria el 22 de mayo de 2001, para impulsar el proceso de reforma de la Justicia, adoptando importantes acuerdos en esta materia, para hacer una justicia más ágil, y eficaz, con un papel esencial para la consecución de estos fines, la oportuna adaptación del marco competencial de las Comunidades Autónomas.

Entre los Acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial están: los de reducir las dilaciones indebidas que se producen en la actualidad, en la resolución de los conflictos judiciales; la determinación de la planta judicial idónea en función del índice real de litigiosidad; hacer de los Juzgados de Primera instancia pieza esencial para acercar la justicia al ciudadano, con nuevas demarcaciones en los partidos judiciales que lo requieran; rebajar y flexibilizar los límites actuales para la separación de la jurisdicción civil y penal, atendiendo a la solicitud de la respectiva Comunidad Autónoma; establecimiento de órganos especializados en el Orden jurisdiccional civil.

Igualmente se acordó impulsar las reformas legislativas que permitan a las Comunidades Autónomas desarrollar competencias en otras materias como la Jefatura,

117 La Comisión está integrada por el Presidente del CGPJ, el Vicepresidente y los vocales integrantes de las Relaciones con las Comunidades Autónomas designados al efecto por el Pleno; por el Ministro de Justicia y el Secretario de Estado de Justicia, quienes podrán delegar en el Sr. Subsecretario del Departamento y en el Director de Relaciones con la admón. de Justicia; el Titular del Departamento que ostente la competencia en materia de Administración de Justicia del Gobierno de las Comunidades Autónomas que las tengan transferidas, quien a su vez, podrá delegar en el Viceconsejero o en el Director General de Relaciones con la Admón. de Justicia. La Presidencia de la Comisión corresponderá al Presidente del Consejo General del Poder Judicial, que podrá ser sustituido por el Vicepresidente en los supuestos contemplados en la LOPJ, actuando como Secretario, el Secretario General del CGPJ.

organización y gestión de personal al servicio de la Administración de Justicia en las CC. AA., y Modernización de la Oficina Judicial, entre otras¹¹⁸.

Precisamente, la última gran reforma de la LOPJ de 2003, aludida en el apartado anterior, llevo a efecto ese compromiso de ampliación de la participación de las Comunidades Autónomas en la Administración de Justicia y de creación de la nueva Oficina Judicial.

Así, las **Autonomías con competencia en materias de Justicia**, han asumido las siguientes competencias:

- **Potestad Reglamentaria.** Aunque inicialmente esta competencia era exclusiva del Consejo General del Poder Judicial (art. 110.2 LOPJ), las CC. AA. pueden influir en el desarrollo de esta facultad¹¹⁹. También en el art. 110.3 LOPJ se reconoce a las Autonomías con competencias en materias de Justicia la participación en la elaboración de los Reglamentos del CGPJ, cuando esos reglamentos estén relacionados con materias para las que las Autonomías hayan asumido competencias, o sea necesario coordinar éstas con el CGPJ.

Sin embargo, en este ámbito, la competencia más importante le viene reconocida en la Disposición Adicional 1ª.2 de la LOPJ en la redacción que le dio la modificación introducida en la LOPJ por la Ley 16/1994 de 8 de Noviembre. De acuerdo con este precepto, el Gobierno o las CC. AA. con competencias en la materia aprobarán los Reglamentos que exija el desarrollo de la presente Ley Orgánica, salvo cuando la competencia corresponda al CGPJ de acuerdo con lo dispuesto en el art. 110 del mismo cuerpo legal¹²⁰. En cualquier caso sí hay que matizar en el sentido de que esta habilitación competencial es para las CC. AA. que ya tuvieran competencias en materia de Justicia asumidas en virtud de Cláusula subrogatoria o Título constitucionalmente reconocido.

- **Planta y Demarcación Judiciales.** En este ámbito, las Comunidades Autónomas tiene competencia reconocidas en materia de Demarcación pero no de Planta Judicial¹²¹. En efecto, el art. 152.II de la CE reconoce el derecho de las Comunidades Autónomas a participar en la organización de de Demarcación Judicial de sus respectivos territorios, mientras que la Planta Judicial queda vetada a las Autonomías por entenderse dentro del límite fijado por la reserva del art. 149.1.5ª CE.

118 Pueden consultarse los Acuerdos de la Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia en la página Web del Gobierno de Canarias, www.gobcan.es.

119 Tal ocurre, por ejemplo en el caso del Centro de Formación de Jueces y magistrados a través de su Consejo Rector, del que forman parte las Comunidades Autónomas (art. 110.2.a) de la LOPJ. Este Consejo Rector tienen encomendadas facultades competenciales para el desarrollo reglamentario de la organización y funcionamiento del Centro de selección y formación de Jueces y Magistrados.

120 Disposición que fue declarada constitucional por la STC 105/2000, de 30 de Abril.

121 Aunque en ocasiones se emplean conjuntamente los términos Demarcación y Planta Judicial, son dos conceptos distintos. La Planta Judicial vine constituida por el número de Órganos judiciales de cada orden jurisdiccional que han de desempeñar la actividad jurisdiccional propiamente dicha, es decir, juzgar y hacer ejecutar los Juzgado. Por el contrario, por Demarcación Judicial se entiende la ubicación de esa Planta Judicial, las sedes judiciales concretas.

En tanto que en materia de Demarcación el Artículo 152 CE establece la competencia de las Comunidades Autónomas en la Demarcación judicial en las formas y supuestos establecidos en los Estatutos de Autonomía, por este camino se han incorporado dos competencias fundamentales en esta materia: por un lado, el establecimiento de la demarcación judicial mediante la fijación de los límites de la misma; y de otro, la fijación de la capitalidad judicial de la Comunidad Autónoma.

- **Recursos Humanos.** El art. 471 de la LOPJ establece que las competencias respecto de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia corresponde al Ministerio de Justicia o, en su caso, a las Comunidades Autónomas con competencias asumidas sobre esta materia. Estas competencias se refieren al estatuto y al régimen jurídico del personal al servicio de la administración de justicia, e incluyen la selección, formación inicial y continuada, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas, Jornada laboral, horario y régimen disciplinario.

Dentro de estos cuerpos funcionariales, el art. 475 de la LOPJ establece una división. Por un lado señala los cuerpos generales: Cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa, de Tramitación Procesal y Administrativa y de Auxilio Judicial¹²². Por otra parte los Cuerpos de Médicos Forenses, Facultativos del Instituto Nacional de Toxicología y cuerpo de Ayudantes de Laboratorio del mismo Instituto.

Todos ellos han pasado a depender orgánicamente de las Comunidades Autónomas con competencias en materias de Justicia¹²³.

- **Gestión de Recursos Materiales y Función de Inspección.** El art. 37.1 de la LOPJ establece que corresponde a las CC. AA. con competencias en la materia, la gestión y provisión de los recursos materiales necesarios para que los Juzgados y Tribunales puedan ejercer su función. Esta competencia está sujeta a la existencia de «Cláusula Subrogatoria» en el correspondiente Estatuto de Autonomía.

122 Los que con anterioridad a la LO 19/2003 de Reforma de la LOPJ eran llamados Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes Judiciales.

123 En relación a las competencias en materia de personal conviene tener en consideración una diferencia importante entre cualquiera de los Cuerpos de Funcionarios Civiles del Estado y los Funcionarios de la Admón. de Justicia, que resulta de la distinta regulación constitucional de unos y otros. Así, a la hora de establecer la reserva de Ley para su regulación, la CE remite, respecto de los funcionarios civiles en general, a la Ley ordinaria (art. 106 CE) mientras que en el caso de funcionarios de la Admón. de Justicia la reserva de ley lo es a una Ley Orgánica (art. 122 CE). Esta diferenciación entre los Funcionarios Civiles de la Admón. y los de la Admón. de Justicia quedó resuelta por la STC 56/1990, varias veces mencionada, en tanto estableció una diferenciación entre los funcionarios de la «administración de la Admón. de Justicia» que no cumplen funciones jurisdiccionales, y que quedan excluidos del límite constitucional del art. 149.1.5ª LOPJ, y, por tanto, equiparados al resto de los funcionarios civiles del Estado, equiparación confirmada también por STC 105/2000, resolviendo un Recurso de Inconstitucionalidad contra la antigua redacción del art. 455 de la LOPJ. Vid., sobre el particular, SARMIENTO LARRAURI J. I. "Los Secretarios Judiciales, sus diferencias con los funcionarios civiles de la Administración del Estado", Actualidad Administrativa, nº 19, 1992, págs. 189-198.

En cuanto a la Función de Inspección de los Tribunales, aunque inicialmente el art. 171.4 LOPJ la establecía a favor del Consejo General del Poder Judicial, se establecía también la posibilidad de que pudiera ser a instancia del Ministerio de Justicia, la STC 56/1990 dejó también abierta la puerta a la posibilidad a que las CC. AA. asumieran esta competencia, y en la actualidad también a la Inspección de los Servicios procesales comunes de acuerdo con lo que se deduce de lo establecido en los arts. 465 y 467 de la LOPJ.

3. La implantación de la Nueva Oficina Judicial en las CC. AA. con competencias en esta materia

Como se ha señalado en las páginas que anteceden, la Nueva Oficina judicial diseñada por la LOPJ de 2003, configura una nueva estructura de lo que tradicionalmente y hasta ahora había sido la Secretaría de los Órganos jurisdiccionales, es decir de los Juzgados y Tribunales, llamada ya, de modo generalizado, Oficina Judicial.

Esa reforma, basada en las Directrices marcadas por las líneas maestras del Pacto de Estado para la Justicia¹²⁴, y que abarca no sólo a la Oficina judicial sino a los aspectos estatutarios, funcionales y orgánicos del personal al servicio de la Administración de Justicia (Secretarios Judiciales, gestores, tramitadores, auxiliares judiciales), se basa en unas líneas maestras que ha desarrollado el legislador desde el inicio de los trabajos en 2004 y a lo largo de todo el año 2005.

Las características definidoras de la Nueva Oficina Judicial son:

- Homogeneidad. El Modelo ha de ser homogéneo en todo el Estado, porque así lo dispone la propia LOPJ, consecuencia directa del carácter único del Poder Judicial.
- Flexibilidad. La flexibilidad en su diseño es otra característica esencial, según la actividad que desarrolle, basada en los principios de jerarquía, división de funciones y coordinación.
- Búsqueda de los principios de agilidad, eficacia, eficiencia, racionalización del trabajo y responsabilidad por la gestión.
- Especificidad, ya que está integrada y servida por funcionarios especializados de la Administración de Justicia.

La implantación de esta Nueva Oficina Judicial se está realizando en forma paulatina, en función de las necesidades técnicas, organizativas y presupuestarias, aunque

124 El Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia fue suscrito por la práctica totalidad de los Partidos Políticos con representación parlamentaria., el 28 de Mayo de 2001 siendo el entonces Ministro de Justicia Excmo. Sr. D. Angel Acebes.

Como consecuencia de dicho Pacto, se elaboró un Documento en el que se recogieron los acuerdos y directrices de la Conferencia Sectorial de 2001, y que se incorporó a la Reforma de los Títulos V y VI de la LOPJ efectuada por la LO 19/2003.

el calendario de implantación ya está aprobado y se sigue desde el Ministerio de Justicia.

Inicialmente se han seleccionado once ciudades piloto¹²⁵ para implantar el nuevo modelo, precisamente en ciudades de Comunidades Autónomas en que el Ministerio de Justicia mantiene las competencias en materia de Administración de Justicia¹²⁶.

En la nueva Organización se define la Oficina judicial como la Organización de carácter instrumental que sirve de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de Jueces y Tribunales. Los principios en que se basa serán los de jerarquía, división de funciones y coordinación, debiendo funcionar con criterios de agilidad, eficacia, eficiencia, racionalización del trabajo, responsabilidad por la gestión, coordinación y cooperación entre Administraciones de manera que los ciudadanos obtengan un servicio próximo y de calidad¹²⁷.

La estructura básica de la Oficina Judicial son las Unidades definidas en el art. 436 de la LOPJ, de las cuales existen dos tipos: las Unidades Procesales de Apoyo Directo (UPADs) y los Servicios Comunes Procesales (SCPs). Según el art. 437 LOPJ, las Unidades Procesales de Apoyo Directo asisten directamente a los Jueces y Magistrados en el ejercicio de las funciones que le son propias, realizando las actuaciones necesarias para el exacto y eficaz cumplimiento de cuantas resoluciones dicten, por lo que, en este sentido, el Juez no perderá el control de su propia unidad de apoyo. En cada Juzgado, Sala o Sección de los Tribunales habrá una UPAD, integrada por un Secretario Judicial, aunque el mismo Secretario podrá actuar en más de una Unidad de apoyo, además de con los puestos de trabajo necesarios para atender al órgano de que se trate, de acuerdo con las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo¹²⁸.

125 El Ministerio de Justicia presentó en el mes de Mayo de 2005 su Plan de Implantación de la Nueva Oficina Judicial en su ámbito competencial propio. Así se eligieron las siguientes ciudades: Avilés, Burgos, Cáceres, Ceuta, Ciudad Real, Logroño, Melilla, Murcia, Palma de Mallorca, Santander y Zaragoza. En esas ciudades piloto comenzó la implantación en Octubre de 2006, culminándose en las demás ciudades y partidos judiciales del Estado en 2008, al término de la actual Legislatura.

126 Puede verse el Documento "Despliegue de la Nueva Oficina Judicial en las once ciudades seleccionadas por el Ministerio de Justicia para la primera fase del Plan de Implantación", en www.mjusticia.es.

127 Vid., a este respecto, ESCUDERO MORATALLA/ABRISQUETA COSTA/GOMEZ ARROYO, "Nueva Oficina Judicial. Informática y Secretario Judicial", op. cit. GIMENEZ CABEZON J. R. "Breves Notas sobre la proyectada reforma de la Oficina Judicial en el Orden Contencioso-administrativo", op. cit. BALERDI MUGICA/BENDALA GARCIA/CARMENA CASTRILLO "Claves para la Gestión de la Nueva Oficina", op. cit. MARTIN CONTRERAS L. M. "Un Nuevo diseño para la Oficina Judicial", op. cit. IDEM, "La implantación de la Nueva Oficina Judicial", op. cit. GONZALEZ ALONSO A. "La estrategia del cambio en la Administración de Justicia: La Nueva Oficina judicial", op. cit. CARRETERO GONZALEZ C. "Estructura y funcionamiento de la Nueva Oficina Judicial", Revista de Derecho Procesal nº 3, 2004, págs. 153 y ss. GOMEZ ALVAREZ R. "calidad en la Gestión de la Oficina Judicial", Bosch, Barcelona, 2004. MARTIN MORATO M. "El Nuevo modelo de Oficina Judicial", Revista Jurídica de Castilla y León, nº 5, 2005, págs. 173 y ss. VIEIRA MORANTE F. J. "La Nueva Oficina Judicial: Luces y Sombras", Jueces para la Democracia nº 52, 2005, Págs. 16 y ss.

128 El M. de Justicia publicó en el BOE la Orden JUS/3244/2005, de 18 de Octubre, por la que se determina la dotación básica de las Unidades Procesales de Apoyo Directo a los órganos Judiciales. De

Por su parte, el art. 438 de la LOPJ regula los Servicios Comunes Procesales, que son aquellas unidades que no están integradas en un órgano judicial concreto y que asumen tareas centralizadas de gestión y apoyo en las actuaciones derivadas de la aplicación de las Leyes procesales¹²⁹. Prestan su apoyo a todos o a alguno de los órganos judiciales de su ámbito territorial con independencia del Orden Jurisdiccional al que pertenezcan y la extensión de su jurisdicción. Son, en definitiva, espacios físicos donde se desarrolla la actividad procesal que no es jurisdiccional en sentido estricto.

Estos servicios comunes están dirigidos por un Secretario Judicial del que dependen funcionalmente los demás Secretarios Judiciales (en los casos en que estos Servicios Comunes estén divididos en Secciones, como está previsto, así como también una segunda división en equipos), así como el personal destinado en los puestos de trabajo en que se ordene el servicio. En consecuencia este Secretario viene a ejercer las funciones no jurisdiccionales de los Jueces, Decanos o Presidentes de Audiencias Provinciales.

El diseño de estos servicios corresponde al Ministerio de Justicia en las Comunidades por él gestionadas y a las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en materia de Justicia, con la única limitación en ambos casos de que, cuando el SPC sea de ordenación del procedimiento, de acuerdo con las tareas que le encomienda el art. 438 de la LOPJ, deberán recabar el informe preceptivo y favorable (vinculante) del CGPJ. Asimismo, estos servicios han de ser homologables a los del resto del Estado, por lo que el CGPJ puede establecer criterios generales que permitan su homogeneidad de actuación de estos servicios comunes¹³⁰.

acuerdo con ello, en los órdenes Jurisdiccionales Civil, Contencioso-administrativo y Social habrá un Secretario por cada dos UPADs, más un gestor procesal y administrativo y un tramitador procesal y administrativo. No obstante, en aquellos Juzgados del orden civil que tengan asignadas funciones de Registro Civil, se situará un Secretario Judicial por cada UPAD. También se mejora la dotación en los Juzgados de Instrucción, en los de Violencia sobre la mujer, en los Juzgados Mixtos y en las Secciones penales y Civiles y penales de las Audiencias Provinciales y en las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, donde habrá un Secretario Judicial al frente de cada UPAD, dos miembros del Cuerpo de Gestión y dos del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa. Sobre los cuerpos de funcionarios de la admón. de Justicia Vid. JIMENO BULNES M. "Los Nuevos Cuerpos al Servicio de la Administración de Justicia", Revista Jurídica de Castilla y León nº 9, 2006, págs. 147-193.

129 Según el art. 438 LOPJ, los Servicios Comunes Procesales asumen las funciones de: Registro y Reparto; Actos de Comunicación; Auxilio Judicial; Ejecución de Resoluciones Judiciales; Jurisdicción Voluntaria; Caja Judicial; Actos de Conciliación; Depósito y Archivo; Estadística Judicial y Ordenación del Procedimiento u otras distintas de las anteriores.

130 La creación de estos Servicios Comunes de Ordenación Procesal tienen una gran importancia, ya que permiten residenciar el proceso en los servicios comunes, es decir, en un ámbito organizativo donde el Juez no interviene y en el que la dirección y funciones corresponden al Secretario Judicial. El propio CGPJ así lo ha reconocido. Vid Informe del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial sobre el nuevo diseño de la Oficina Judicial, y en el Informe emitido por el mismo órgano sobre la dotación básica de las UPAD.

El art. 439 LOPJ regula las Unidades Administrativas como aquellas que sin estar integradas en la Oficina Judicial, se constituyen en el ámbito de la Administración de Justicia para la jefatura, ordenación y gestión de los Recursos humanos sobre los que se tienen competencia, así como sobre los medios materiales correspondientes. Concretamente, estas Unidades administrativas se encargan de la atención al ciudadano, de la asistencia al Juez Decano y al Presidente de la Audiencia Provincial, de la gestión de la Oficina del Jurado, de la gestión y administración de personal, de los medios económicos y materiales, orientación jurídica, peritos judiciales, intérpretes, gestión de las salas de vistas, de los medios audiovisuales, de la informática, reprografía, coordinación con las instituciones penitenciarias y con las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, de la atención psicosocial y de la atención y ayuda a las víctimas de los delitos.

Con carácter general, estas unidades administrativas tienen encomendadas aquellas actividades que no están encomendadas como funciones propias por la LOPJ a los funcionarios de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, lo que supone que ninguna actividad procesal corresponde a esas unidades, que además no están limitadas por la reserva de funciones para el personal al servicio de la Administración de Justicia, sino que sus puestos pueden ser cubiertos por funcionarios de la Administración general del Estado, de las Comunidades Autónomas o de la Administración de Justicia.

Será el Ministerio de Justicia o las Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, las que determinen su diseño y regulación¹³¹.

Como puede observarse de las disposiciones legales introducidas por la LOPJ en la Reforma de 2003, frente a las competencias organizativas incluidas hasta la reforma bajo el concepto de Planta Judicial, algunas de éstas pueden ahora incluirse en algunos de los Servicios Comunes que reciben cobertura legal en esta nueva regulación y en las que se da participación a las Comunidades Autónomas, que podrán asumir competencias en materia de Planta Judicial, que hasta este momento les estaba totalmente vedada. En efecto, de acuerdo con el art. 483.3 de la LOPJ, tanto el Ministerio de Justicia como las Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, serán competentes para el diseño, creación y organización de los Servicios Comunes Procesales con funciones de registro y reparto, actos de comunicación, auxilio judicial, ejecución de resoluciones judiciales y jurisdicción voluntaria. Por lo tanto, las CC. AA. van a asumir competencias en actividades que hasta la entrada en vigor de la LO 19/2003 se encuadraba dentro de la Planta Judicial, cuya competencia era exclusiva del Gobierno.

Pero además, de acuerdo con el párrafo final dicho precepto, las Comunidades Autónomas *«podrán crear servicios comunes procesales que asuman la ordenación*

131 Cfr., sobre estos extremos, MARTIN CONTRERAS L. "Un nuevo diseño para la Oficina Judicial", op. cit., especialmente págs. 3-6. IDEM, "la Implantación de la Nueva Oficina Judicial", op. cit., págs. 4-7. GONZALEZ ALONSO A. "La estrategia del cambio en la Administración de Justicia: la Nueva Oficina Judicial", op. cit., especialmente págs. 4-6.

del procedimiento u otras funciones distintas a las relacionadas en este número, en cuyo caso, será preciso el informe favorable del Consejo General del Poder Judicial», de tal manera que aquí la participación de las CC. AA. lo es en Servicios Comunes que van a tramitar los asuntos, que es una tarea o función propia de la Jurisdicción, con la única limitación en este caso de recabar el apoyo favorable del CGPJ¹³².

4. Los Consejos Autonómicos y Justicia de Proximidad en el Proyecto de Ley de Reforma de la LOPJ

Finalmente, cabe hacer alusión a la proyectada reforma de la LOPJ en materia de Consejos de Justicia y Justicia de Proximidad, cuyo Proyecto de Ley Orgánica¹³³ fue aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, y asimismo aprobado por el Consejo de Ministros, y que encontrándose en fase de tramitación parlamentaria, quedó finalmente caducado, al no haber finalizado su discusión y aprobación al término de la presente Legislatura¹³⁴.

En este Proyecto de Ley se pretendía regular la llamada Justicia de Proximidad¹³⁵, introduciendo en el sistema judicial un primer escalón en determinadas ciudades, los Jueces de Proximidad, con competencia en asuntos de menor entidad y escasa complejidad en los órdenes jurisdiccionales civil, penal y contencioso administrativo¹³⁶, incidiendo, por tanto, esta reforma en la organización judicial y que había de tener, en su caso, reflejo en la Ley 38/1988, de 28 de diciembre de Demarcación y Planta Judicial.

La creación de estos Juzgados de Proximidad estaba prevista en el proyecto de Ley en los Municipios donde existan Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, y que tengan un régimen municipal especial o se cumplan las exigencias del art. 121.1

132 Esta regulación ha suscitado críticas muy ácidas en torno al despojo, según algunos, de que ha sido objeto el CGPJ por algunos sectores de la Doctrina. Vid, en este sentido, la posición de REQUERO IBAÑEZ J. L. "Comunidades Autónomas y Administración de Justicia", Revista Jurídica de Castilla y León, nº Extraordinario, 2006, págs. 613-674.

133 Proyecto de Ley 121/000071 Orgánica de modificación de la Ley 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, en materia de Justicia de proximidad y Consejos Autonómicos. BOCG, Serie A, nº 71-1, de 27 de Enero de 2006.

134 Sobre el contexto de la Reforma, Vid. TRIGO SIERRA E./ANDRES CIURANA B. "La Justicia de Proximidad y los Consejos Autonómicos", Actualidad Jurídica Uría Menéndez, nº 13, 2006, págs. 75 y ss.

135 Esta Justicia de proximidad es similar a la denominada *Justice of the peace* anglosajona que asume competencias penales, incluso en delitos castigados con hasta seis meses de privación de libertad, que resuelve un altísimo porcentaje de asuntos y presidido por un Juez lego. En la proyectada regulación española la competencia de estos Jueces en el Orden Jurisdiccional Penal se limita a los Juicios de Faltas, salvo aquellos cuyo enjuiciamiento corresponda a los Juzgados de violencia sobre la mujer o a los Juzgados de Paz.

136 Sobre la competencia asignada a dichos Jueces de proximidad, Vid. GARCIA-VILLARRUBIA BERNABE M "Breve aproximación a las competencias de los Juzgados de proximidad en la proyectada reforma procesal", Diario La Ley nº 6526, 2006, págs. 1-12.

de la Ley de Bases de Régimen Local, es decir, los llamados municipios de gran población¹³⁷.

La intervención de las Comunidades Autónomas en la primera fase de creación de los Juzgados de Proximidad se encuentra establecida en la Disposición Final 2ª del proyecto de Ley, según el cual el Gobierno se compromete a remitir a las Cortes, en un plazo de dos años contados a partir de la entrada en vigor de la ley, un Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Demarcación y Planta Judicial. Hasta tanto, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de Justicia podrán instar la reforma de la Ley de Demarcación y Planta Judicial para la implantación de los Juzgados de Proximidad en uno o en varios municipios de su ámbito territorial. La iniciativa contendrá una propuesta de planta judicial¹³⁸.

La crítica más generalizada sobre el modelo propuesto por el Proyecto de Ley a la Justicia de proximidad es la relativa al modelo de elección de los Jueces de proximidad, al entender que no serán independientes si se eligen por la corporación municipal, siguiendo mayormente el modelo vigente para la elección de los Jueces de Paz, con los filtros de la Sala de Gobierno correspondiente y la ratificación por el CGPJ.

Por lo que se refiere a los **Consejos de Justicia de las Comunidades Autónomas** que también se contemplaban en el Proyecto decir, en primer lugar, que la idea en cuestión no es nueva, aunque ciertamente hasta este Proyecto de ley no había tenido regulación legal.

En efecto, la primera vez que se debatió sobre la posibilidad de crear órganos judiciales de poder externo y de base territorial, distintos de las Salas de Gobierno, fue durante los debates parlamentarios de la LO 1/1980 que inicialmente reguló el CGPJ, en virtud de una enmienda del Grupo Socialista en el Congreso y de la enmienda a la totalidad del proyecto de ley que comentamos presentada por el Grupo comunista¹³⁹.

137 Los grupos de municipios en los que se pretendía la creación de estos Juzgados son: a) Los municipios con régimen municipal especial, que en la actualidad sólo afectan a las ciudades de Madrid y Barcelona; b) los municipios cuya población sea superior a 250.000 habitantes; c) las capitales de provincia con más de 175.000 habitantes, d) otro grupo integrado por capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de instituciones autonómicas; y e) finalmente, los municipios de más de 75.000 habitantes con circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

138 En el Anteproyecto de esta Ley se dejaba la iniciativa de la creación de estos nuevos Juzgados a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de Administración de Justicia. Sin embargo el Proyecto de Ley hace depender esa creación de criterios objetivos previamente establecidos en la LOPJ, puesto que la creación a propuesta de los parlamentos Autonómicos podría incidir en el derecho al Juez natural predeterminado por la Ley, por lo que el Proyecto establece ahora ese criterio objetivo en los términos que se acaban de exponer.

139 La enmienda nº 22 al art. 1 del Grupo socialista proponía que «en el ámbito de cada Tribunal Superior de Justicia o Audiencia Territorial se crea un Consejo Territorial con las competencias establecidas en la presente Ley, sin perjuicio de lo que al respecto establezcan los Estatutos de Autonomía». Por su parte, el Grupo parlamentario comunista propugnaba «la descentralización del Gobierno del Poder Judicial que deberá quedar plasmada en los Consejos Territoriales», lo que concretaba en las

Ese debate no volvió a retomarse ni tuvo proyección normativa alguna, siquiera durante los trabajos de elaboración de los distintos Estatutos de Autonomía. El único texto significativo en este período es la alusión que a los mencionados Consejos Territoriales se hace en el Texto informado al Borrador del Anteproyecto de LOPJ redactado por el Ministerio de Justicia durante la V Legislatura, aunque nunca llegó a ser discutido ni tramitado. En él se regulaba un Libro III llamado “Del gobierno del Poder Judicial en las Comunidades Autónomas” en el que se preveían Consejos de Gobierno del Poder Judicial, configurados como órganos externos.

Sólo en las últimas propuestas de Reforma de los distintos Estatutos de Autonomía¹⁴⁰ se ha vuelto a retomar el tema de los llamados Consejos Territoriales de Justicia o Consejos Autonómicos, aunque, ciertamente, a nivel doctrinal se han barajado diversos modelos de órganos de gobierno territorial del Poder Judicial¹⁴¹.

El Proyecto de Reforma de la LOPJ que comentamos crea los Consejos de Justicia como órganos estatales, de ámbito territorial, que en el ejercicio de sus competencias responden al principio de desconcentración de funciones al tiempo que satisfacen también el Principio Autonómico, tal y como expresaba su Exposición de Motivos. Es de tener en cuenta que el principio fundamental del que se parte es el de que el Sistema de gobierno judicial corresponde al CGPJ, de acuerdo con los principios de unidad e independencia (art. 104.1 LOPJ), y cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional.

Estos Consejos Autonómicos son, además, órganos de gobierno externo¹⁴², y dependen jerárquicamente del CGPJ, al que se subordinan tanto los Consejos

enmiendas nº 155 y 128 con la que se pretendía adicionar un nuevo Título (V) bajo la rúbrica “De los Consejos Territoriales de Justicia”. La enmienda socialista no llegó a discutirse y las comunistas fueron rechazadas por una amplia mayoría. Cfr. REQUEJO IBÁÑEZ J. L. “Comunidades Autónomas y Administración de Justicia”, op. cit., nota 21, pág. 632.

- 140 Por ejemplo en los Estatuto Catalán, Vasco, Valenciano o el de la Comunidad Autónoma de Canarias. El Proyecto de Reforma de Estatuto vasco, que, como se sabe, fue rechazado por el Pleno del Congreso de los Diputados, regulaba su propio Poder Judicial (Cáp. III) con un Consejo Judicial Vasco. En el Proyecto de Reforma de Estatuto catalán también se crea el Consejo de Justicia de Cataluña (art. 97) como órgano de Gobierno externo del Poder Judicial en Cataluña que depende jerárquicamente del CGPJ. Por su parte el Estatuto Valenciano también prevé la creación de un Consejo o Consell de Justicia, que a tenor de lo establecido en su art. 33.3 tiene las mismas características del catalán, manteniendo también la existencia de la Sala de Gobierno. Por último, el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias añade un nuevo artículo 42 en el que se regula el Consejo de Justicia de Canarias, que tendrá las competencias que le asigne la LOPJ. Una crítica a estos Consejos Autonómicos, sobre todo en el Estatuto catalán puede verse en REQUEJO IBÁÑEZ J. L., op. cit. Págs. 638-661. Sobre este particular, Vid. también, AGUIAR DE LUQUE L. “Poder Judicial y Reforma de los Estatutos de Autonomía”, en AGUIAR DE LUQUE L./PREGO DE OLIVER TOLIVAR A./XIOL RIOS J. A. *La Justicia ante la Reforma de los Estatutos*, Centro de Estudios Jurídicos, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005.
- 141 Sobre las diversas propuestas vid. GERPE LANDIN M./CABELLOS ESPÍREZ M. A./FERNANDEZ DE FRUTOS M. “La aproximación del Gobierno del Poder Judicial al Estado de las Autonomías”, trabajo que forma parte del Proyecto sobre “Administración de Justicia y Estado Autonómico”. También puede verse un resumen de las distintas propuestas barajadas en REQUEJO IBÁÑEZ J. L. “Comunidades Autónomas y Administración de Justicia”, op. cit., nota 21, págs. 633-634.
- 142 Su regulación se ubica fuera del Título III (gobierno interno), en un nuevo Título II, bis, y forman parte de ellos, en la proporción de 1/3, juristas elegidos por las Asambleas Legislativas de la Comunidades Autónomas, más el Fiscal Jefe del respectivo Tribunal Superior de Justicia.

Autonómicos como las Salas de Gobierno, que sólo se mantienen para el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional¹⁴³.

Estos Consejos se componen de cuatro órganos: Presidente, Pleno, Comisión Permanente y Comisión de Justicia¹⁴⁴.

En general, el Proyecto atribuía a estos Consejos de Justicia las competencias pre-venidas en el art. 148 quinquies, de las cuales hay dos que responden a una fórmula abierta: aquellas que los Estatutos de Autonomía atribuyan a las Comunidades Autónomas en materia de Justicia (3º) y las que delegue el Pleno del Consejo General del Poder Judicial (4º), a las que habrían de añadirse las referidas a la Justicia de Proximidad.

En cualquier caso, y para salir al paso de los detractores de éstos órganos que alegan la descentralización de la Justicia y la pérdida de la Unidad Jurisdiccional, entendemos que son órganos de gobierno de aspectos accesorios de la prestación de la función jurisdiccional, que en nada afectan al ejercicio de la Potestad Jurisdiccional y a la exigible independencia de la que constitucional y legalmente gozan los integrantes del Poder Judicial a la hora de ejercitar, de manera exclusiva y excluyente, el mandato constitucional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado a través de las resoluciones judiciales.

5. Las Competencias en materia de Justicia de la Comunidad Autónoma de Canarias

Las normas relativas a la Administración de Justicia, se encuentran reguladas en los arts. 24 a 29¹⁴⁵ del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Canarias.

143 Sin embargo, como ya dijimos, los Proyectos de Reforma de los Estatutos Catalán y Valenciano mantenían las Salas de Gobierno de sus Tribunales Superiores de Justicia, que el Proyecto de Reforma quedan absorbidas por los Consejos de Justicia.

144 El art. 148. bis del Proyecto rezaba: «Los Consejos de Justicia estarán presididos por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y, formarán parte de los mismos, como miembros natos, los Presidentes de las Salas en ellos existentes, y los Presidentes de las Audiencias Provinciales de la Comunidad Autónoma. En un número igual al de miembros natos se integrará por Magistrados o Jueces, elegidos por todos los miembros de la Carrera Judicial destinados en ella. Uno, al menos, de los componentes de la Sala será de la categoría de Juez, salvo que no hubiera candidatos de dicha categoría.

También en número igual al de miembros natos, estará integrado por juristas de reconocido prestigio elegidos en la forma prevista en el art. 148 ter.

Asimismo se integrarán el Fiscal jefe de la Comunidad Autónoma y los Decanos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 166.3, hayan sido liberados totalmente del trabajo que les corresponda realizar en el orden jurisdiccional respectivo».

145 La Reforma de la LO 4/1996, introdujo modificaciones en los siguientes artículos reguladores de la Administración de Justicia: se suprimió el inciso final del art. 25.2, los apartados 3 a 5 del artículo 26, hoy art. 27 del Estatuto; introdujo un apartado 3 en el actual art.28, y modifico el apartado 4 del antiguo art. 28, hoy art. 29.

En la Propuesta de la Ponencia Parlamentaria del Texto del nuevo Estatuto, se regula en los arts. 39 a 47.

En ellos se establece que el **Tribunal Superior de Justicia** es el órgano Jurisdiccional que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponda al Tribunal Supremo, culmina la organización judicial en el territorio canario¹⁴⁶.

En él se integran los Tribunales de Justicia con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma, de conformidad con lo dispuesto en la LOPJ (art. 24 EAC)..

El Presidente del TSJC será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (art. 25 EAC)¹⁴⁷.

Los Tribunales de Justicia se organizan en órdenes jurisdiccionales, de acuerdo a criterios de especialización. Existen cinco órdenes: el Penal, que conoce de los delitos y faltas; el Civil, que resuelve las controversias entre los particulares; el Contencioso-Administrativo, que controla las actuaciones de los Poderes Públicos; el Social, al que compete decidir sobre conflictos laborales entre las Empresas y los Trabajadores y, por último, el Militar, que se limita a enjuiciar cuestiones estrictamente castrenses (art. 26 EAC)¹⁴⁸.

El TSJ está integrado por las Salas de lo Civil y Penal, con sede en Las Palmas de Gran Canaria; de lo Contencioso-Administrativo, con una Sala en G. Canaria y otra en Santa Cruz de Tenerife; y de lo Social, con una Sala en Las Palmas y otra en Santa Cruz de Tenerife.

Dada la singularidad insular, la sede del Tribunal Superior de Justicia de Canarias también está repartida, pues, aunque en Las Palmas de Gran Canaria está situada la Presidencia del Tribunal y de sus tres Salas, de las dos últimas, como hemos dicho, también hay sede en Santa Cruz de Tenerife.¹⁴⁹

146 En la propuesta de Reforma de EAC de la Ponencia Parlamentaria se añade un nuevo artículo 42, en virtud del cual se crea un nuevo órgano de gobierno en el ámbito de la Justicia Autonómica de Canarias, llamado **Consejo de Justicia de Canarias**, en los términos que se establezca en la LOPJ, y cuya composición será la que determine la LOPJ, correspondiendo al Parlamento de Canarias, por mayoría de tres quintos de sus miembros, el nombramiento de un tercio de sus componentes, entre abogados y otros juristas de reconocido prestigio, con mas de diez años en el ejercicio profesional. Las atribuciones de este órgano serán las que determine la LOPJ relativas al gobierno de los Juzgados y Tribunales en Canarias que no impliquen el ejercicio de la función jurisdiccional, así como aquellas incluidas dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de Administración de Justicia y las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial.

147 El Texto de la Ponencia Parlamentaria para la Reforma del EAC, regula esta cuestión en el art. 40, y añade un párrafo segundo, que dice: «El Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Canarias se nombrará en la forma establecida en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, previa consulta al Gobierno de Canarias».

148 La propuesta de Reforma del EAC de la Ponencia Parlamentaria introduce regula esta materia en el art. 39, que establece: «1. La competencia de los órganos jurisdiccionales de Canarias se extiende en todos los órdenes jurisdiccionales, a todas las instancias y grados, sin más excepciones que las establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial y Leyes procesales del Estado.
2. En las materia de Derecho propio de la Comunidad Autónoma la competencia se extiende a todas las instancias y grados, incluidos en su caso el recurso de casación y el de revisión, en los términos que determinen las Leyes procesales».

149 En la actual Propuesta de Reforma de la Ponencia Parlamentaria al Estatuto de Autonomía de Canarias, se regula esta cuestión en el art. 40, y modifica el número 2 que dice: «El Tribunal

El art. 28 del Estatuto establece que, en relación con la administración de Justicia, exceptuada la Jurisdicción Militar, corresponde a la Comunidad Autónoma, ejercer todas las facultades que la LOPJ atribuya o reconozca al Gobierno del Estado; y fijar la delimitación de las demarcaciones territorial de los órganos jurisdiccionales de Canarias, conforme a la LOPJ¹⁵⁰.

La demarcación es el ámbito territorial de competencia de los órganos judiciales. En Canarias, el TSJ tiene ámbito archipelágico, las Audiencias son provinciales, una en Santa Cruz de Tenerife y otra en Las Palmas de G. Canaria, mientras que los Juzgados se agrupan por uno o varios municipios en los llamados Partidos judiciales¹⁵¹.

No obstante existen Juzgados con ámbito territorial provincial, como son los Juzgados de lo Social, Los Juzgados de lo Penal, Los Juzgados de Menores, los Juzgados de lo Mercantil y los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria.

En cuanto a las **competencias y atribuciones**, de cada Juzgado o Tribunal, el **Tribunal Superior de Justicia de Canarias**¹⁵², como **Sala de lo Civil** conoce, en única instancia de las demandas de responsabilidad civil por hechos cometidos en el ejercicio de sus respectivos cargos, por el Presidente y Miembros del Consejo de Gobierno de Canarias y contra los Miembros del Parlamento de Canarias.

También como Sala de lo Civil y en única instancia, de las demandas de responsabilidad civil por los hechos cometidos en el ejercicio de sus cargos, por todos o la mayor parte de los Magistrados de una Audiencia Provincial o cualquiera de sus Secciones; y de las Cuestiones de Competencia entre órganos jurisdiccionales del Orden Civil con sede en la Comunidad Autónoma, que no tengan otro Superior común¹⁵³.

Superior de Justicia de Canarias tendrá su sede en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, estableciéndose en Santa Cruz de Tenerife las Salas necesarias para el adecuado funcionamiento del mismo».

150 En la propuesta de Reforma del EAC se regula en el art. 43, que hace un añadido al párrafo 2 y añade un nuevo párrafo 3, y así establece que: «...corresponde a la Comunidad Autónoma: 2. Fijar las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de Canarias, así como su capitalidad. A tal efecto, se tendrán en cuenta, entre otros criterios, las peculiares características geográficas de Canarias derivadas de la insularidad, así como la densidad poblacional y la cercanía a los municipios de especial actividad turística. 3. La Comunidad Autónoma de Canarias, cuando corresponda, y tomando en consideración el especial coste de la insularidad y los principios de una Justicia sin dilaciones indebidas y próxima al ciudadano, asignará los medios personales, materiales y demás recursos a los Juzgados y Tribunales de Canarias».

151 En Canarias existen catorce Partidos Judiciales, repartidos entre las distintas islas, a saber: Arrecife (Lanzarote); Puerto del Rosario (Fuerteventura); Las Palmas de Gran Canaria, Santa María de Guía, San Bartolomé de Tirajana, Arucas, Vecindario (Gran Canaria); San Sebastián de la Gomera (La Gomera); Valverde (El Hierro); Los Llanos de Aridane, Santa Cruz de La Palma (La Palma); Granadilla de Abona, Santa Cruz de Tenerife, Icod de los Vinos, San Cristóbal de La Laguna, La Orotava, Puerto de la Cruz, Güímar, Arona (Tenerife).

152 La LOPJ regula las competencias de los Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas en los arts. 70-79.

153 El art. 73.1 de la LOPJ establece, entre las competencias de la Sala de lo Civil de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, el conocimiento de los Recursos

Como **Sala de lo Penal**, le corresponde el conocimiento de las causas penales de los Miembros del Gobierno y del Parlamento de Canarias, por actos criminales cometidos en este ámbito territorial. También la instrucción y fallo de las causas penales contra Magistrados y miembros del Ministerio Fiscal, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos en la Comunidad Autónoma de Canarias, siempre que esta atribución no corresponda al Tribunal Supremo.

Igualmente le está atribuido el conocimiento y fallo de los Recursos de Apelación en los casos previstos en las Leyes, y la decisión de las Cuestiones de Competencia entre los órganos del Orden Jurisdiccional Penal con sede en Canarias, que no tengan otro superior común; así como las Cuestiones de Competencia entre los Juzgados de Menores de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria.

Las **Salas de lo Contencioso-Administrativo** del TSJC conocen, en única instancia, de los recursos que se deduzcan en relación con:

- Los actos y las disposiciones generales de los Ayuntamientos, Cabildos Insulares y de la admón. de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.
- Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Parlamento de Canarias y de sus comisionados (Diputado del Común, Audiencia de Cuentas, Consejo Consultivo), en materia de personal, administración y gestión patrimonial.
- Los actos y disposiciones de las Juntas Electorales, así como de los recursos contencioso-electorales contra los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos y elección y proclamación de Presidentes de Corporaciones Locales en los términos de la Legislación electoral.
- Cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos de éste u otro orden jurisdiccional.

Asimismo conocerán, en segunda instancia, de las alegaciones procedentes contra Sentencias y Autos dictados por los Juzgados Contencioso-Administrativos y de los correspondientes recursos de queja.

Extraordinarios de Casación y Revisión que establezca la ley contra resoluciones de órganos jurisdiccionales de la Jurisdicción Civil con sede en la Comunidad Autónoma, siempre que el Recurso se funde en infracción de normas del Derecho Civil Foral o Especial propio de la Comunidad, y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución.

El vigente Estatuto de Autonomía de Canarias no contempla esta atribución. De ahí que, a diferencia de lo que ocurre con los Tribunales Superiores de Justicia de otras Autonomías (como Cataluña, País Vasco o Navarra), no tenga competencias en materia de Recursos de Casación y Revisión Civil. Sin embargo, en el Texto de la Reforma del EAC, el nº 2 del art. 39 establece: «En las materias de Derecho propio de la Comunidad Autónoma la competencia se extiende a todas las instancias y grados, incluidos en su caso el recurso de Casación y el de Revisión, en los términos en que determinen las leyes procesales».

También les corresponde, con arreglo a lo establecido en la Ley, el conocimiento de los recursos de revisión contra las Sentencias firmes de los Juzgado de lo Contencioso-administrativo.

Conocerán de las cuestiones de competencia entre los Jueces de lo Contencioso-administrativo con sede en Canarias.

Las **Salas de lo Social** del TSJC conocerán: en única instancia de los procesos que la Ley establezca en las controversias que afecten a los intereses de los trabajadores y empresarios en el ámbito superior al de un Juzgado de lo Social y no superior al de la Comunidad Autónoma; también de los recursos que establezca la Ley contra las resoluciones dictadas por los Juzgados de lo Social de la Comunidad Autónoma; y de las cuestiones de competencia que se susciten entre los Juzgados de lo Social de la Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, respecto de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, también de la canaria, que tienen una situación totalmente atípica dentro de la Organización Judicial. En primer lugar, es de hacer notar que, aunque la LOPJ diga que los TT.SS.JJ., culminan la organización judicial de la Comunidad Autónoma, es lo cierto que, en la regulación que de ellos se ha hecho y en la práctica, sólo la culminan en aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con un Derecho Foral propio, respecto del cual tienen competencia en materia de Recurso de Casación y Revisión.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la organización jurisdiccional, no tienen competencia en el orden jurisdiccional penal, salvo en los supuestos de aforamiento. Sin embargo, en los Procedimientos penales competencia del Jurado, los Tribunales Superiores de Justicia se constituyen como órgano superior de las Audiencias Provinciales para conocer de los Recursos de Apelación contra las Sentencias dictadas por aquéllas, aunque, ciertamente se trata de un Recurso de apelación al que se atribuye carácter especial¹⁵⁴. Pero, además, mientras la Jurisdicción Civil residencia su segunda instancia en las Audiencias Provinciales, en la Jurisdicción Penal encuentra en ellas su primera instancia (salvo respecto de los procedimientos abreviado y rápido, competencia del Juez de lo Penal), con lo que sólo les queda expedita la Casación en los casos en que proceda.

Por lo que respecta a la Jurisdicción Social, la situación es todavía más extraña, pues a la primera instancia competencia de los Juzgados de lo Social, le sigue, no

154 Efectivamente, se introdujo en el art. 846 bis de la L.E. Crim. un Recurso de Apelación para ante la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia de la Comunidad Autónoma a que pertenezca la Audiencia Provincial en la que se dictó sentencia, así como, tras la modificación de los arts. 847 y 848 de la L.E. Crim., la posibilidad de Recurso de Casación ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Este Recurso, además de servir para impugnar las sentencias, sirve también de medio impugnatorio para los Autos dictados por el Magistrado-Presidente del Tribunal del Jurado cuando acuerde el Sobreseimiento, y los que se dicten resolviendo las cuestiones previas a que alude el art. 36 de la ley del Jurado. También procede contra los Autos que resuelven la declinatoria de jurisdicción y los que resuelven la cosa juzgada, la prescripción o la amnistía e indulto.

una segunda instancia –recurso de apelación–, sino una verdadera Casación, el llamado Recurso de Suplicación ante la Sala de lo Social del TSJ, quedando el T. Supremo cómo órgano de unificación de Doctrina.

V. CONSIDERACIONES FINALES

De lo que se ha dicho en los apartados anteriores cabe inferir, en primer lugar, que el tema Estatutario tiene una enorme amplitud, y que esa amplitud es perfectamente coherente con el modelo territorial diseñado en la Constitución Española, que, como hemos visto, es un modelo abierto que se ha ido perfilando a lo largo de nuestra reciente historia constitucional, con las aportaciones del legislador Estatal y la Jurisprudencia que, al respecto ha ido creando la Jurisprudencia Constitucional.

En materia de Administración de Justicia es quizá donde ha habido más controversia, toda vez que hemos partido de la base de que, en la configuración constitucional española, el Poder Judicial es único para todo el Estado, y, por tanto, existe una afectación de esta temática, por la emergencia de las Comunidades Autónomas y, consiguientemente, del peculiar modelo español de Estado compuesto o Estado de las Autonomías, lo que ha originado una reestructuración de la organización de la Jurisdicción, que, básicamente, ha sido resuelta ya en España por la Doctrina científica y por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Ciertamente, el Poder Judicial es una clásica expresión de la soberanía del Estado, definido por la propia CE como un Poder único e independiente y es por ello un ámbito exento de la actividad descentralizadora de los Poderes del Estado verificada en España a través de los Estatutos de Autonomía.

No obstante ello, y también por ello, e intocado el principio de Jurisdicción, el énfasis en esta materia ha girado en torno a la distribución de las competencias incidentes en lo que llamamos «Administración de Justicia», aludiendo con ello a atribuciones competenciales de diversa naturaleza y alcance (respetando siempre lo que hemos denominado el Bloque de constitucionalidad) que, en ocasiones constituyen verdaderas potestades pero que, en otras ocasiones son meras facultades que se articulan con los ámbitos de atribución del Estado, a través de Convenios y Comisiones de Colaboración, que no necesitan de un concreto asidero competencial.

Sin embargo, no cabe ignorar que bajo la rúbrica «Administración de Justicia» se alude también al interés autonómico o de las Comunidades Autónomas en la organización y funcionamiento de las instituciones de la administración de Justicia.

Así, pues, a partir de la aparente contradicción mediadora entre el reconocimiento de «competencia exclusiva» del Estado en materia de Administración de Justicia (art. 149 CE) y las, no obstante competencias reconocidas a los órganos de las Comunidades Autónomas por la mayoría de los Estatutos de Autonomía, sea a través de lo que hemos llamado «Cláusula Subrogatoria», o en virtud de normas contenidas en el propio Estatuto de Autonomía o como consecuencia de disposiciones contenidas en la LOPJ, lo cierto es que ha sido posible reconocer a las Comunidades Autónomas, sin quebranto de las normas Constitucionales, alguna capacidad de

intervención en materia de Administración de Justicia, de la que son ejemplos más evidentes la participación de las Comunidades Autónomas en dos elementos fundamentales de la Organización Jurisdiccional cuales son la Planta Judicial y la Demarcación territorial, de acuerdo con lo que dispone la LOPJ (art. 152.1 CE), al universalizar a los Tribunales Superiores de Justicia como «culminación de la organización jurisdiccional en todas las Comunidades Autónomas», aunque con las limitaciones y deficiencias que hemos apuntado.

Por tanto, en este ámbito, como se ha puesto de relieve, esa culminación es más teórica que real. Pues, aunque la Reforma operada en la LOPJ por la LO 19/2003 sienta las bases para la generalización de la doble instancia penal en el sistema procesal español, es lo cierto que todavía está pendiente la Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para hacer efectiva esa generalización

Nada impide, por otro lado, que en el orden competencial en materias de Justicia se pueda seguir avanzando, en consonancia con lo que ha sido hasta el momento la experiencia autonómica española. Así, por ejemplo, en los últimos tiempos, hemos asistido a la creación de la Comisión de Coordinación entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas, con destacadas funciones y participación de las Comunidades con competencias en esta materia, así como a la de la Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia.

Es indudable que en los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo para modernizar la Administración de Justicia y adaptarla a las demandas y necesidades de los ciudadanos. Por ello resultaba y resulta necesario abordar importantes reformas en la organización y funcionamiento de los Tribunales y en las Leyes sustantivas y procesales que regulan la actividad jurisdiccional.

Algunas de esas reformas han sido resueltas, con mayor o menor fortuna¹⁵⁵, y otras, como hemos anticipado, aún no se han completado, aunque existieron Proyectos de Ley a este respecto que quedaron caducados en la actual Legislatura, como han sido las Propuestas Reformas de la LOPJ para establecer los Consejos Autonómicos y la Justicia de Proximidad, aludidos en las páginas anteriores, y la Reforma de las Leyes procesales que den desarrollo legislativo a la generalización de segunda instancia penal.

Creemos que esas reformas imprescindibles serán retomadas en cuanto se constituyan, tras las elecciones del 9 de marzo, las Cortes Generales y se forme nuevo gobierno.

En este sentido indicar que las tres cuestiones que revisten una mayor urgencia en este ámbito son las siguientes: Las referidas a la reforma de los Tribunales

155 Entre las Reformas procesales más destacadas cabe mencionar la realizada por la Ley 38/2002, de 24 de Octubre de Modificación del Proceso Abreviado y de creación del Juicio Rápido. También las referidas al Estatuto del personal al Servicio de la Administración de Justicia y al nuevo modelo de Oficina Judicial, de acuerdo con la examinada reforma de la LO 19/2003 de la LOPJ, cuestión ésta última que las Comunidades con competencia en esta materia deben abordar, de acuerdo con las peculiaridades de cada territorio.

Superiores de Justicia, para que de verdad culminen la organización judicial dotándolos de Salas en los cuatro ordenes Jurisdiccionales y articulándolo como órgano que garantice la doble instancia, y que sea, cuando proceda, órgano de Casación ante la Sala que proceda del TSJ para que el Recurso de Casación previsto ante el Tribunal Supremo sea de verdad un Recurso de Casación para la unificación de Doctrina, retomando la labor casacional para la que fue concebido, renunciando a ser, como sucede en la actualidad en la Jurisdicción contencioso-administrativa un Tribunal de primera instancia.

Los Consejos Autonómicos previstos en el Proyecto de Ley deben ser retomados para sustituir a las actuales Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia en las funciones propiamente gubernativas que éstas ostentan y aquellas que pudiera cederles el CGPJ, pero siempre subordinados al Órgano constitucional que es el CGPJ. Quizá en un nuevo Proyecto de Ley debieran abrirse a una mayor participación ciudadana en su composición, ya que el modelo previsto en el Proyecto caducado se centra en un órgano de Jueces, integrado por 10 miembros de los cuales, seis serían de extracción judicial; tres nombrados por el Parlamento Autonómico y el Presidente nombrado por el CGPJ. Frente a este se propone un modelo más participativo de la ciudadanía y menos corporativista, sobre todo tratándose de un órgano que está encaminado al gobierno y la gestión de aquellos aspectos no jurisdiccionales de la administración de justicia¹⁵⁶.

Igualmente es de importancia lo relativo a la Justicia de Proximidad, que además permite la participación de las Corporaciones Locales en la administración de Justicia. En estos momentos la única participación de los Municipios en la administración de Justicia es a través de los Jueces de Paz, que, como se sabe, son Jueces Legos, pero que sólo tiene asignados en el ámbito de la Jurisdicción Civil, asunto de ínfima cuantía no superiores a 90 Euros y que no estén comprendidos en ninguno de los casos a que, por razón de la materia se refiere el art. 250.1 de la LEC (art. 47 LE Civil). En el orden Jurisdiccional Penal sólo pueden conocer de las Faltas (no de los delitos), que no vengan atribuidas al Juez de Instrucción¹⁵⁷.

En el Proyecto de Ley caducado, las competencias atribuidas al Juez de Proximidad en el Orden jurisdiccional Civil se extendían a los Juicios verbales por

156 Por ejemplo, la propuesta del Prof. MARTIN CONTRERAS L. "Poder Judicial y Autonomías", op. cit., pág. 10, que dice: «...crear un órgano que, si bien debería contar con un Presidente nombrado por el CGPJ, el resto de sus miembros estuviera formado por una representación del Parlamento Autonómico en una proporción de hasta el cincuenta por ciento y el resto nombrado por el propio Parlamento, pero a propuesta de los distintos agentes intervinientes en la Administración de Justicia (secretarios Judiciales, Fiscales, personal al servicio de la Administración de Justicia, Abogados, Procuradores, Asociaciones de Vecinos, Colectivos de consumidores...) en una composición similar a la que ahora tienen los Consejos de Universidades. Sólo de esta manera se conseguiría que el gobierno y la gestión de aquellos aspectos no jurisdiccionales salga del ámbito de una Corporación para integrarse dentro de la sociedad a la que debe prestar apoyo».

157 En la actual regulación, conocerán de las faltas tipificadas en los arts. 626, 630, 632 y 633 del C. Penal. También conocerán los Jueces de paz de los juicios de faltas tipificadas en el art. 620, 1º y 2º del C. Penal, excepto cuando el ofendido fuere alguna de las personas a que se refiere el art. 173 del mismo Código (art. 14.1, LECrim.).

razón de la cuantía, así como del proceso monitorio por deudas de hasta 3000 Euros y de los desahucios de finca urbana por falta de pago de la renta o de las cantidades a ella asimiladas.

En el orden penal conocerán sólo de Juicios de faltas, salvo las que viene expresamente atribuías al Juez de Paz o a los Juzgados de violencia contra la mujer. También se le atribuían competencias en el orden contencioso-administrativo para conocer en primera o única instancia de los recursos que se dedujeran frente a los actos de entidades locales cuando tuvieran por objeto sanciones administrativas que consistan en multas, cualquiera que sea su materia, siempre que no excedan de 1000 Euros¹⁵⁸.

En cuanto a las críticas vertidas por algunos en relación a que los Jueces de Proximidad no serían independientes si son elegidos por las Corporaciones Municipales, no parecen sustentarse, toda vez que el sistema de elección previsible será prácticamente idéntico al de selección de los Jueces de Paz¹⁵⁹, ello sin contar que la Corporación municipal designante tiene la legitimidad democrática que le dan las urnas, y que, finalmente, la elección deberá ser ratificada por el CGPJ.

En otro orden de consideraciones, el carácter lego del Juez viene determinado por e hecho de que, aunque Licenciados en Derecho, no han superado la oposición que se pide a los Jueces de carrera, pero eso no es nuevo en España (piénsese en los Jueces sustitutos que sirven y desarrollan funciones en un Juzgado), y, además, es una práctica común en otros países del entorno europeo.

En definitiva, entendemos que las nuevas reformas que se pretenden no pretenden una descentralización de la Justicia, cuestión, por lo demás, imposible a la vista de nuestra regulación constitucional, sino un acercamiento de la Justicia al ciudadano, con la finalidad fundamental de hacerla más efectiva y más eficaz para el ciudadano que tiene derecho a este servicio público prestacional en las mejores condiciones posibles.

158 Así lo establecían, en la redacción dada por el Proyecto de Ley, los arts. 97. bis LOPJ y 7 bis de la LJCA.

159 En la actualidad os jueces de paz son elegidos a través de una terna presentada por la Corporación Municipal, de la que la Sala de Gobierno correspondiente elegirá un titular y un suplente, si los considera idóneos, o devolverá la terna al Municipio para que nombre otra. Una vez elegido, la elección deberá ser ratificada por el CGPJ.