



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 6 8 / 2 0 0 6

(Pleno)

La Laguna, a 30 de marzo de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EXP. 53/2006 REA)*\*.

## F U N D A M E N T O S

### I

Por escrito del Excmo. Sr. Presidente del Parlamento, de conformidad con lo previsto en los arts. 11.1.A.a) y 12.1 de la Ley del Consejo Consultivo (LCCC) tramitándose como Proposición de Ley de desarrollo institucional (art. 142.1, *in fine*, del Reglamento del Parlamento de Canarias, de 10 de abril de 2003, RPC), en relación con el art. 137.2, de dicho Reglamento), se solicita Dictamen preceptivo y previo de este Organismo sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (PREA), que fue admitida a trámite por la Mesa de la Cámara, en su reunión de 7 de febrero de 2006, tras ser elaborada por la Ponencia designada al efecto (art. 142.2 RPC) y remitida a aquélla por la Presidencia de la Comisión Legislativa de Gobernación, Justicia y Desarrollo Económico a ese fin.

El referido escrito tuvo entrada en el Registro del Consejo Consultivo el día 10 de febrero de 2006 y el Pleno de este Organismo, en sesiones celebradas los días 14 y 16 de ese mes, debatió sobre la admisión a trámite de la solicitud y subsiguiente realización de la función consultiva.

El Pleno procedió a su admisión, pero, siendo exigible la remisión de determinados documentos al considerarse éstos relevantes para la adecuada función

---

\* **PONENTES:** Sres. Millán Hernández, Lazcano Acedo, Reyes Reyes, Fajardo Spínola, Suay Rincón, Bosch Benítez y Díaz Martínez.

consultiva y la eficaz obtención de sus fines estatutarios y legales (arts. 44.1 del Estatuto de Autonomía, EAC, y 1.1 LCCC), acordó, sin suspensión de la tramitación iniciada recabar a través de la Presidencia de este Consejo, del órgano solicitante la documentación omitida y ampliar el plazo de emisión del Dictamen solicitado (arts. 22.1 LCCC, 50.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio, y 133, 142, 143 y 148 RPC).

## II

1. El Estatuto de Autonomía de Canarias se aprobó inicialmente mediante Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, habiendo accedido Canarias a la autonomía, instituyéndose como Comunidad Autónoma del Estado políticamente descentralizado constituido por la Constitución Española (CE) de 1978 con dicha aprobación y a través del procedimiento previsto en los arts. 143 y 146 CE.

Procediéndose de acuerdo con lo establecido en los arts. 147.3 CE y 63 EAC inicial, se aprobó una reforma, sustancial que afectaba a la mayoría de sus preceptos, mediante Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. Esta revisión incidió, por tanto, en diversos aspectos de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuales son su definición y elementos básicos; instituciones o poderes y organismos con cierta afectación del sistema electoral en el caso del Parlamento; régimen jurídico, financiero, patrimonial y tributario; y competencias, asumiéndose en particular la titularidad para la Comunidad Autónoma de las que, en su momento, fueron transferidas a aquélla por la Ley Orgánica 11/1982, de Transferencias Complementarias para Canarias. Además, se reguló la reforma estatutaria, alterándose, en cierta medida, la ordenación hasta entonces prevista al respecto.

Con la actual Propuesta de Reforma que se nos somete se pretende una revisión, sin duda extensa y casi general del vigente Estatuto de Autonomía, incidiéndose en sus diversos Títulos y modificándose la regulación sobre los elementos de la Comunidad antes referidos. Por eso, de prosperar y aprobarse la Propuesta, la ordenación institucional de la Comunidad Autónoma se altera cuantitativa y cualitativamente de forma significativa en la evidente línea de potenciar la autonomía política de Canarias viable constitucionalmente.

Se incide en la reorganización jurídica de la Comunidad Autónoma a través de su norma institucional, el Estatuto de Autonomía, como ente político que es parte en

cuanto tal del Estado junto al Estado central y a las otras Comunidades Autónomas, pero con el nivel y singularidad organizativa que se consideren que la Constitución autoriza a éste en concreto. Y ello, en todos los órdenes propios de su naturaleza político-estatal, a la vista de las previsiones constitucionales que le afectan o inciden no sólo en general, como cualquier otra Comunidad Autónoma, sino en particular, dadas sus peculiaridades en situación o características geográficas y también sociales, culturales y económicas, generadoras de determinadas necesidades o problemas a satisfacer o resolver mediante la organización política.

Esta pretensión se aprecia efectivamente en el texto estatutario que, como Anexo, se adjunta a la Propuesta de Reforma, según se dispone en el primero de los dos artículos que la componen, cuya adecuación jurídica lógicamente también se efectuará en este Dictamen, pero por separado de los incluidos en el Estatuto propuesto, no formando parte de éste, sino, teóricamente, de la Ley Orgánica de las Cortes Generales por la que se aprobará en su caso la norma estatutaria.

El Anexo contiene los siguientes Títulos:

- Preliminar, que incluye Disposiciones Generales sobre los elementos de la Comunidad Autónoma, con su definición y características o delimitación, afectando a su territorio, población y poderes básicos.

- Primero, "De las Instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias", donde se ordenan básicamente las llamadas Instituciones de autogobierno o fundamentales, cuales son el Parlamento y el Gobierno, así como la organización territorial de Canarias, incidiendo en las Islas y Municipios canarios.

- Segundo, "De la Administración de Justicia", donde se prevén diversas normas al respecto, con alusión tanto a la competencia de los órganos jurisdiccionales en Canarias, en especial al Tribunal Superior de Justicia, como al Consejo de Justicia de Canarias, y también a facultades autonómicas en relación con la administración de la Administración de Justicia en Canarias, composición y funcionamiento de sus órganos; Notarías y Registros.

- Tercero, "De las Competencias", relacionando las que se asumen como títulos materiales y determinando su clase y el carácter o límites de su ejercicio, en función de una u otro y las correspondientes potestades autonómicas a actuar, así como las que puedan ser transferidas o delegadas por el Estado central, aunque haciendo

también referencia en este tema a las Administraciones públicas canarias, en especial a los Cabildos Insulares y a la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias - Estado.

- Cuarto, "Del Régimen Jurídico", ordenando esta materia con su contenido propio y habitual, pero con el complemento de la existencia y funciones del Consejo Consultivo, y así mismo el Régimen Financiero y Tributario de la Comunidad Autónoma, con particular referencia a la Audiencia de Cuentas y el Patrimonio autonómico, incorporando también varias normas sobre el Régimen Económico-Fiscal (REF) de Canarias.

- Quinto, "De la Acción Exterior de Canarias y sus Relaciones de Cooperación", con particular referencia a la Unión Europea y, en concreto, a la aplicación del Derecho europeo en Canarias, añadiendo la intervención de la Comunidad en la negociación de elaboración de tratados internacionales o de adhesión a éstos, o bien, su colaboración con el Estado central y otras Comunidades Autónomas.

- Sexto, "De la Reforma del Estatuto", que introduce relevantes novedades respecto a la actual regulación de este asunto.

Por último, se añaden al texto varias disposiciones adicionales de diversa índole y finalidad normativa, financiera o tributaria, con previsión de la Agencia Tributaria Canaria, y competencial, así como una disposición transitoria única referida a la situación de los funcionarios del Estado y otras instituciones públicas que resulten afectados por los eventuales trasposos de funciones a la Comunidad Autónoma de Canarias. Habría que entender como consecuencia de la aplicación del Estatuto que resulte tras la aprobación de la reforma del vigente.

2. La Propuesta de Reforma que se analiza se ha tramitado con base en el citado art. 147.3 CE, en los arts. 64 y 65 EAC, cuya regulación se desarrolla mediante el art. 148 RPC. Así, la iniciativa puede ejercerse por el Parlamento de Canarias, pudiéndose optar, a la luz de lo dispuesto en el art. 142.1 de dicho Reglamento, por tramitar la Propuesta mediante el procedimiento de un tipo específico de Proposición de Ley, la de desarrollo institucional, pues, debiendo seguirse en este supuesto, por el origen de la iniciativa, el procedimiento de las Proposiciones de Ley, permite que sea el concreto antedicho el que se tramite porque, sin duda, la reforma estatutaria es una pretensión que demanda un amplio acuerdo parlamentario en la iniciativa reguladora

y, de hecho, en la aprobación de su regulación, siempre previo el acuerdo al respecto de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces.

En este sentido, vista la normativa aplicable antes citada, consta efectuado no sólo el referido Acuerdo, sino que se ejerció la iniciativa y que, a continuación, se efectuaron las actuaciones contempladas en los arts. 142.2 y 143.1 RPC.

Y, por otro lado, también hay constancia no sólo de haberse recabado el Dictamen de este Consejo por parte legitimada al efecto, con el oportuno Acuerdo de la Mesa, en momento procedimental procedente (art. 137.2 RPC), sino también se ha otorgado el inicio de los trámites de audiencia a los Cabildos Insulares y de Informe de la Comisión General de Cabildos Insulares, necesarios en este supuesto (arts. 148.4 y 55, respectivamente, RPC), teniéndose en cuenta que, en este caso, no hay toma en consideración de la Propuesta, ni caben enmiendas de totalidad a la misma (art. 143.2 RPC).

3. De acuerdo con lo previsto en el art. 147.1 CE, reiterándolo el art. 1, primer párrafo, EAC, el Estatuto de Autonomía, dentro de los términos de la Constitución, como no puede ser de otro modo, es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Canarias, instituida por ella parte integrante del Ordenamiento jurídico del Estado como ente político soberano, jurídicamente constituido y organizativamente descentralizado. Norma que debe ser reconocida y amparada por todos, singularmente por el Estado así como por las Comunidades Autónomas que lo conforman.

Por lo tanto, el Estatuto es la regulación fundamental de la Comunidad Autónoma, tanto a nivel orgánico o estructural y funcional, como competencial, financiero o en cualquier otro aspecto o elemento. Así, aquélla tendrá los Organismos o poderes e instituciones que en la norma estatutaria se prevean o que ella permita establecer, con sus correspondientes potestades o facultades; las competencias reguladoras y de actuación que asuma, con la naturaleza, clase y condiciones de ejercicio que se dispongan en sus preceptos; y el régimen financiero, con capacidad tributaria incluida, y patrimonial que establezca.

Por lo demás, como ordena el precepto constitucional citado, esta normativa institucional, en sentido amplio, de la Comunidad, en cuanto se ajuste a la Constitución, ha de ser tenida en cuenta por los otros entes estatales, ante todo por

el Estado, al ejercer sus competencias y, en particular, al hacerlo actuando sus potestades legislativas, estableciendo sus propias Leyes, o reglamentaria, dictando sus Reglamentos, tanto directamente, en relación con la ordenación propiamente estatutaria, como mediatamente respecto a las normas legales y reglamentarias de la Comunidad Autónoma establecidas de conformidad con ella y, por tanto, en ejercicio de las competencias asumidas estatutariamente y mediante sus órganos y potestades previstas en el Estatuto.

Y ello, sin perjuicio de la inevitable conexión, prevista de una y otra forma y medida en la Constitución en cuanto propia de la forma territorial del Estado, entre el Estatuto y otras leyes o normas a establecer por el Estado, por mandato constitucional. No sólo de orden competencial, en referencia a los títulos materiales y su clase asumibles por cada ente, Estado central y Comunidad Autónoma, sino también como fuente del Ordenamiento, con respecto a la habilitación de actos-fuente singulares para aprobar normas específicas o la regulación de determinadas materias.

Precisamente, aunque el Estatuto se defina constitucionalmente como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Canarias, éste se aprueba mediante una Ley Orgánica del Parlamento estatal tanto en su establecimiento, como en su eventual modificación. No obstante, no debe identificarse, técnicamente, dicha Ley Orgánica con el propio Estatuto, distinguiendo el acto de aprobación y la norma que por él se aprueba. Tal Ley, aun respondiendo sin duda a la definición prevista en el art. 81.1 y 2 CE y debiendo ser orgánica por su finalidad constitucionalmente prevista, no es cualquier ley orgánica tanto por las singularidades esenciales de su procedimiento, como por la peculiaridad de la formulación de su objeto o norma a aprobar.

Así, por previsión constitucional expresa, y concretamente en la reforma del Estatuto, no sólo el procedimiento legislativo al efecto es específico y diferente de cualquier otro en orden a su aprobación por ley orgánica, siendo particularmente complejo y, sin duda, difícil de culminar al añadirse trámites peculiares y complejos en cuanto al fondo y a la forma a los propios de otras leyes orgánicas, sino que en él participan determinadamente diferentes entes u organismos político-jurídicos o con facultades de este carácter, por intervenir tanto el Estado central mediante su Poder Legislativo, como otro ente cual es la Comunidad Autónoma a través de su Parlamento con el adecuado y necesario concurso de partes. Y ello, en lo referente a

la iniciativa de reforma y a la elaboración y aún eventual aprobación del texto estatutario, previéndose la posibilidad de intervención de ambos al respecto e incluso la solución de las posibles discrepancias.

4. El art. 147.2 CE dispone el contenido del Estatuto de Autonomía, entendiéndose que el mismo es el mínimo exigible, habiendo de tener la norma estatutaria la regulación de esas materias necesaria e inexcusablemente: denominación de la Comunidad Autónoma que se estatuye o regula, en relación con la que mejor corresponde a su historia; delimitación de su territorio; denominación, organización y sede de sus instituciones; y las competencias asumidas de acuerdo con la ordenación constitucional en la materia y las bases para el traspaso de los correspondientes servicios. A lo que se añade, en el punto siguiente, (art. 147.3 CE) el procedimiento de reforma estatutaria, sin perjuicio, extremo sobre el que luego se volverá, de su aprobación por ley orgánica de las Cortes Generales.

Sin embargo, aunque la regulación de estas concretas cuestiones debe indispensablemente recogerse en el Estatuto, ello no impide que pueda incluir otra normativa adicional y, por tanto, que "contenga" otras materias o asuntos, siquiera sea porque se trata de un contenido, como se dijo, necesario, pero no único o exclusivo. No obstante, no cabe que esa materia o regulación adicional sea cualquiera.

En principio, por definición constitucional, las materias que contengan la norma estatutaria han de conectarse, necesariamente, con la Comunidad Autónoma que instituye, de modo que el Estatuto debe regular cuestiones que inmediata o directamente se relacionan con ella o son parte de ella, refiriéndose o afectando a sus elementos, organización, funcionamiento, régimen jurídico y financiación o, en general, a su institucionalización como ente estatal de nivel primario o propiamente político. Por consiguiente, esta delimitación positiva supone que no puede ordenar materias ajenas a este contexto o ámbito.

Además, en todo caso, pero también incluso cuando regule o incida en las mencionadas cuestiones, ha de respetar las habilitaciones reguladoras previstas en la Constitución, directamente o mediatamente y a través del propio Estatuto, a favor de otras normas o actos-fuente, específicos o no, y tanto del Estado, como de la misma Comunidad Autónoma. Ante todo, la norma estatutaria no puede contener preceptos sobre materias cuya ordenación asigna expresamente la Constitución a

otra norma; o bien, la ley orgánica que lo aprueba, dadas sus reseñadas características singulares y visto su especial objeto y finalidad, como acto fuente específico y propiamente institucional, no puede al tiempo y además aprobar normas sobre otras materias.

En esta línea, en relación con ciertas cuestiones o asuntos conexos a los que puede ordenar o respecto a los que cabría sostener que, al menos, puede incidir o hacer referencia, afectando tanto a instituciones o facultades del Estado central, como de la propia Comunidad, la norma estatutaria debe respetar no sólo la concreta previsión constitucional de títulos competenciales al respecto para el Estado central, sino la normación de leyes estatales dictadas en ejercicio de aquéllos, particularmente de tratarse de leyes constitucionalmente identificadas.

Y tampoco puede olvidarse el carácter básico del Estatuto, que ha de tener incidencia en su contenido respecto a la naturaleza y la extensión de su regulación. Desde luego, tratándose de una reforma, la normativa propuesta puede afectar a todo el contenido de la norma estatutaria, empezando por todas las cuestiones que se han señalado precedentemente. Pero, tanto en relación con los asuntos a regular, como en la exhaustividad o pormenorización de su previsión, tal carácter básico implica no sólo que dichas materias han de ser efectivamente las fundamentales en y de la Comunidad Autónoma, sino que, en todo caso, la normativa sobre ellas debe ser primaria o esencial, pues la Comunidad tiene "Poderes" con potestad normativa, en particular legislativa propiamente dicha en objeto y finalidad, y facultades diversas a ejercer por sus órganos estatuidos, no siendo función del Estatuto su ejercicio o establecer la regulación resultante de éste, ni la del Legislador estatutario sustituir la actividad del Legislador autonómico.

5. La ley orgánica que aprueba la norma estatutaria es una ley específica y en puridad institucional, con un objeto y fin determinados y un procedimiento singular, plasmándose en la normativa a aprobar y formular los sujetos intervinientes al respecto y el propio mecanismo de aprobación.

Por eso, no sólo no puede asimilarse a ninguna otra ley orgánica, ni aprobar otra regulación distinta a la norma estatutaria, sino que tiene una especial fuerza formal pasiva que la hace resistente, en su ámbito, frente a cualquier otra ley y, por tanto, sin que la normación que aprueba pueda ser derogada o reformada por un acto-fuente diferente o norma aprobada por éste. Sin embargo, al mismo tiempo y en razón tanto de su propia singularidad o naturaleza especial y del carácter o



definición de la norma que aprueba, su fuerza formal activa es limitada, estando circunscrita al contenido material expuesto.

Este hecho o realidad jurídico-constitucional y sus consecuencias han de respetarse en la Propuesta de Reforma, cuando sea elaborada y aprobada por el Parlamento autonómico, aunque también por éste y por las Cortes Generales al tramitar y, en su caso, aprobar la misma a través del procedimiento que corresponda, de acuerdo con el vigente Estatuto de Autonomía de Canarias y la normativa aplicable, culminándose con la citada ley orgánica singular.

En este sentido, el Legislador estatal no tiene absoluta discrecionalidad para establecer sus designios, sin más, al autonómico, ni capacidad para afectar otras materias o cuestiones en este procedimiento y con motivo de su actuación para aprobar el Estatuto. Y es que el Legislador estatutario no es propiamente el Legislador estatal, no identificándose constitucionalmente éste con aquél o, si se prefiere, no actuando dicho legislador estatal su potestad legislativa propia del Estado central. Ni las Cortes Generales son, correlativamente y ellas solas, el Poder de revisión estatutario.

6. Los Estatutos forman parte del llamado bloque de constitucionalidad y, por ende, tienen naturaleza constitucional tanto materialmente, como incluso formalmente, pues tienen como función constitucional decisiva, prevista o predeterminada por la propia Constitución, la de complementar o aún completar el modelo territorial del Estado constituido y dispuesto en ella. Y ello, no sólo competencialmente, desarrollando y concretando en cada caso el sistema de distribución de competencias del Estado constitucional, sino también institucionalmente, sobre la base de la forma democrática estatal y, en buena medida, de gobierno parlamentario, con intervención o incidencia autonómica en los órganos o facultades del Estado central.

Sin embargo, no afecta esencialmente a la naturaleza de los Estatutos que éstos se incluyan en el llamado bloque de constitucionalidad, figura que, aparte de no tener esa denominación prevista de modo expreso en la Constitución, tan sólo tiene como fin determinar la adecuación a la Constitución y no a las normas estatutarias directamente, de la diversidad de normas susceptibles de ser cuestionadas al respecto ante el Tribunal Constitucional, de modo que no sólo ellas mismas también

pueden serlo, sino que no son las únicas normas a incluir en tal bloque con idéntico fin, incluso en cierto modo las bases normativas estatales.

Por otra parte, existen otras normas o leyes que contribuyen relevante y específicamente a la conformación y plasmación o funcionamiento del Estado, tanto desde una perspectiva competencial como institucional y sobre todo en materias o poderes estatales comunes o no descentralizados, aún reconociendo el papel, de fundamental y primaria relevancia política y estatal, de los Estatutos. Y, por otro lado, éstas tienen determinados condicionamientos o límites constitucionales, como los tiene el acto-fuente que los aprueba. En definitiva, siendo las normas estatutarias esenciales para y en el Estado, y siendo normas materialmente políticas y dotadas de una fuerza formal pasiva única y exclusiva, sin embargo, no son normas formalmente constitucionales porque no vienen establecidas por el Poder constituyente, ni por el Poder constituido de revisión constitucional, por el procedimiento especial correspondiente, de manera que su validez está fundada en la Constitución y están formalmente subordinadas a ella en todo caso y a cualquier fin.

### III

Se resaltan en este Fundamento las que, a juicio de este Consejo Consultivo, constituyen las peculiaridades más destacadas de la norma estatutaria, fundadas en las singularidades específicas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

#### **1. Los Cabildos Insulares en la Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.**

Los Cabildos Insulares de Canarias son las instituciones más tradicionales y características del Archipiélago. Su identificación con un ámbito geográfico definido, la isla, y su eficaz respuesta político-administrativa a la defensa de sus intereses y a la solución de sus problemas, han contribuido además a dotarles de un amplio apoyo social.

Anteriores a la Constitución, que los reconoce como la Administración propia de cada isla, y ampara su autonomía, han sido luego considerados por el Estatuto de Autonomía de Canarias, tanto en el texto original como en el de la reforma de 1996. La Propuesta de Estatuto que se dictamina los considera integrados en la organización territorial de Canarias, calificando las islas como elementos esenciales

(16.2 PREA); también alude a su autonomía, para la gestión de sus respectivos intereses y el ejercicio de sus competencias (36 PREA).

Los Cabildos Insulares constituyen la Administración propia de cada isla (141.4 CE). Para la Propuesta de Reforma son, simultáneamente, órganos de representación, gobierno y administración de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma (16.3 PREA). La anterior reforma del Estatuto les otorgó tal consideración y este Consejo Consultivo, en su Dictamen 65/1994, de 15 de noviembre, ya entendió que de tal calificación como institución de la Comunidad Autónoma “no se deriva la conclusión de que los Cabildos Insulares pasaran a ser Comunidad Autónoma” ni siquiera que se “hallen integrados en la estructura institucional de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que a su través se puedan ejercer funciones autonómicas”. Esta Institución consideró, entonces, que el reformador estatutario, cuando otorgaba a los Cabildos Insulares la condición de instituciones de la Comunidad Autónoma, hacía uso de un concepto meramente funcional del término institución, sin que ello supusiera considerarlos parte de la estructura orgánica de la Comunidad Autónoma. Así, cuando el Estatuto establecía la asunción por los Cabildos de la representación ordinaria de aquélla en cada isla y el ejercicio, en su nombre, de las competencias autonómicas no desarrolladas directamente en la isla por la Administración autonómica, tales cometidos integrarían “el contenido material del Cabildo como institución autonómica”. En el presente Dictamen, este Consejo asume ésta su doctrina al respecto y la aplica en relación con varios de los preceptos de la actual Propuesta de Reforma.

Una primera cuestión a analizar será la de la competencia legislativa en relación con los Cabildos Insulares. En primer lugar, la regulación de su régimen electoral, que corresponde a la legislación del Estado a través de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General; en segundo lugar, la ordenación de su régimen jurídico, competencia estatal para aprobar las bases del mismo y de la Comunidad Autónoma para su desarrollo.

También preocupó a este Consejo analizar aquellos artículos de la Propuesta que regulan el funcionamiento de los Cabildos en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, reafirmando en todo momento que también en tal condición actuarían bajo su propia responsabilidad, y en ejercicio de la autonomía que la Constitución les reconoce y ampara, como entidades locales.

Otros preceptos de la Propuesta normativizan diversos aspectos de la relación entre la Comunidad Autónoma y las Islas. Así, se regula la asignación por el Parlamento de Canarias de competencias a éstas, ya como propias ya en alguno de los diferentes regímenes de atribución. También, este Dictamen analiza aquellos otros artículos de la Propuesta de Reforma que tratan de ordenar las intervenciones coordinadoras de la Comunidad Autónoma sobre los Cabildos y su adecuación a la autonomía insular constitucionalmente amparada. En fin, también ha sido objeto de atento análisis con el respeto a tal autonomía, las relaciones económico-financieras entre las instituciones autonómicas y las insulares.

## **2. Canarias como región ultraperiférica en la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.**

La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias presta especial atención a la condición de Canarias como región ultraperiférica.

El reconocimiento del carácter diferencial de Canarias se produce no sólo en la Constitución Española, sino también en la legislación europea.

El art. 138.1 CE garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, velando por el equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

De esta forma toma carta de naturaleza constitucional un hecho diferencial: el hecho insular. Canarias, archipiélago atlántico, tiene una identidad singular, basada en sus circunstancias geográficas, históricas y culturales.

Este hecho diferencial, constitucionalmente protegido, justifica la existencia de singularidades autonómicas que mantengan y desarrollen su propia identidad dentro de las nacionalidades españolas.

Esta consideración, por su carácter constitucional y estructural, debe ser objeto de protección legislativa ya en la Constitución, ya en el propio Estatuto de Autonomía, dotándolo de fuerza normativa relevante para su ulterior desarrollo favorable y defensa de posibles transgresiones.

El reconocimiento de este carácter diferencial de Canarias se produce también en el ámbito de la Unión Europea. En efecto, en función de determinadas especificidades o ciertos hechos diferenciales comunitarios, se reconocen

especialidades en la aplicación del Derecho Comunitario, un tratamiento específico, y la exigencia de ciertas actuaciones comunitarias de apoyo y desarrollo. Este es el caso de las denominadas "regiones ultraperiféricas" (RUP).

En efecto, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en vigor desde el 1 de mayo de 1999, tras su reforma por el Tratado de Amsterdam, incluye un expreso reconocimiento de determinados territorios que forman parte de algunos Estados miembros como regiones ultraperiféricas, a las que se ha dotado de un tratamiento específico, concretamente en el art. 299.2. Con ello, la elaboración de políticas específicas propias para las regiones ultraperiféricas presenta una base jurídica en el propio Derecho originario, si bien esta especificidad conlleva una política coherente en la que debe equilibrarse la coherencia del Derecho comunitario y del mercado interior con los regímenes aduaneros, comerciales, fiscales y agrícolas y las dificultades de aprovisionamiento tradicionales de estas regiones.

El carácter ultraperiférico de estas regiones sigue reconociéndose en el Tratado de Roma, de 29 de octubre de 2004, por el que se aprueba la Constitución Europea (artículos III.167, III.424 y IV.440), si bien no ha llegado a entrar en vigor.

Ahora bien, la configuración y establecimiento de la ultraperificidad, donde la consideración de la insularidad es importante como un concepto comunitario, requiere necesariamente de un desarrollo, complemento estratégico y apoyo a escala estatal española para su efectiva realización.

Ciertamente el reconocimiento de la ultraperificidad se produce al máximo nivel, como hemos visto. Ahora bien, el concepto mismo se encuentra en un proceso de desarrollo práctico y en continua evolución, en un mundo cada vez más globalizado, donde se hace patente la necesidad de una participación en el desarrollo de la cooperación transnacional y transfronteriza con países terceros, incluyendo cuestiones relativas a la inmigración.

Pues bien, esta importante singularidad diferencial canaria, como es su carácter de región ultraperiférica europea, es recogida en el actual Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, con una preocupación constante de su mejor conformación, desarrollo y defensa o preservación.

Así, ya desde el art. 2 PREA se pretende la modulación de las políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias del Estado, así como sus decisiones

financieras y presupuestarias, precisamente en razón de la lejanía e insularidad y la condición de región ultraperiférica de la Unión Europea, pronunciamiento que se reitera en relación con la normativa básica en el art. 48.6 PREA. El carácter ultraperiférico se refleja además en otros preceptos que afectan fundamentalmente al régimen económico y a la participación de la Comunidad Autónoma en las Instituciones comunitarias.

La inclusión de este conjunto de medidas en el texto estatutario persigue el reconocimiento permanente de determinadas singularidades propias de la Comunidad Autónoma de Canarias derivadas de sus especiales circunstancias de lejanía e insularidad, que se verá fundamentalmente reflejado en un trato diferencial por parte del Estado en materias financieras y presupuestarias y en lo que la propia Propuesta denomina "Relaciones de Cooperación" en su Título V, que se traducen en las señaladas posibilidades de participación en las Instituciones comunitarias y en la solicitud de adopción de tratados internacionales. El análisis de la adecuación jurídico-constitucional de tales preceptos se realizará a lo largo del Dictamen.

### **3. El Régimen Económico Fiscal de Canarias.**

El Régimen Económico y Fiscal de Canarias, supone, en esencia, cierto elemento diferencial de tributación en relación con el resto del Ordenamiento nacional y la existencia de tributos de ámbito canario atribuidos, en cuanto a su recaudación, a entes territoriales de Canarias. La STC 35/1984, de 13 de marzo, identifica como características esenciales del REF la franquicia arancelaria, la franquicia fiscal sobre el consumo, la inaplicación de cuantos monopolios comerciales pudieran establecerse y una financiación específica y reforzada de las entidades públicas territoriales canarias.

Lo que caracteriza al REF es, en definitiva, ser un régimen especial de imposición sobre el consumo más reducido que el del resto del Estado. La STC 109/2004, de 30 de junio, contempla el REF como "un conjunto de medidas heterogéneas, de naturaleza económica y fiscal, de carácter económico (STC 16/2003, de 30 de enero), que ha ido adaptándose a las necesidades de cada momento, con el claro objetivo de impulsar el desarrollo económico y social del archipiélago. Pese a esta permanente evolución, "cabe identificar, sin embargo, algunos rasgos relacionados con la imposición indirecta que se han venido manifestando en forma constante. En primer lugar, la concurrencia en el ámbito

territorial canario de impuestos indirectos, tanto de ámbito estatal como insular, cuya materia imponible ha sido el consumo. En segundo lugar, la existencia de tributos destinados exclusivamente a la financiación del archipiélago canario". Ahora bien, como han puesto de manifiesto las Exposiciones de Motivos de las Leyes 20/1991, de 7 de junio (RCL 1991, 1459, 2551 y LCAN 1991, 167, 262), de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y 19/1994, de 6 de julio (RCL 1994, 1931 y LCAN 1994, 225), de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, la característica fundamental de este régimen, en su vertiente tributaria, ha sido la de mantener "una presión fiscal indirecta, diferenciada y menor que en el resto del Estado" (Ley 20/1991) y, hoy también, que en la Unión Europea (Ley 19/1994), mediante una estructura impositiva con tributos equivalentes o similares a los existentes en el resto del territorio nacional".

Este régimen, con la finalidad de promover el desarrollo económico y social de las Islas por su singular situación geográfica, se reconoce a Canarias después de su incorporación a la Corona de Castilla. Posteriormente en el R.D. de 11 de julio de 1852, de Puertos Francos, se instaura la franquicia sobre el consumo y determinados productos. La Ley 6 de marzo de 1900, excluye a Canarias del ámbito de los monopolios nacionales y, en general, de impuestos sobre mercancías y establecimiento de un arbitrio en Canarias sobre determinados bienes, por la exclusión de imposición indirecta nacional sobre el tráfico comercial y consumo de bienes, impuesto sobre el transporte, aplicación de un gravamen fiscal de producción, circulación y venta de alcoholes, etc.

La Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario, asume la especialidad fiscal de Canarias y la Ley, entre otras, 30/1972, de 22 de julio, o de la Ley 19/1994, de 6 de julio, sobre REF dispone la franquicia fiscal sobre el consumo como propio del REF, lo que supone determinadas singularidades fiscales.

Corolario del REF de Canarias y con carácter temporal es la Zona Especial Canaria, creada por el Real Decreto Ley 2/2000, de 23 de junio, que modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, con la finalidad de potenciar el desarrollo económico y social de Canarias y la atracción de capitales y empresas del exterior.

La Zona Especial entraña una zona de baja fiscalidad unida a una política de ayudas a la inversión y creación de empleo, de acuerdo con los límites y condiciones

de la normativa comunitaria (Reglamento CEE 2.913/1992, del Consejo, de 12 de octubre).

Con la finalidad de promover el desarrollo económico y social y la financiación de las entidades públicas canarias diversos son los preceptos que destina la reforma del Estatuto de Autonomía al REF, entre otros, al referirse a las competencias, en el Título III, art. 49.B.2. Impuestos Indirectos derivados del REF y sus criterios de reparto entre los entes públicos canarios. El Título IV "Del Régimen Jurídico", Capítulo primero se refiere "al Régimen Económico y Fiscal de Canarias", arts. 63 y 64; y el Capítulo Segundo "Del Régimen Financiero y Tributario" [art. 66.b) y 67.c)].

La naturaleza de los tributos y arbitrios que integran el REF es compleja. No son tributos "propios" de la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 133.2 y 157 CE) ni, en sentido estricto, tributos "cedidos". Tampoco por estar afectados a la financiación de las Corporaciones Locales canarias, se convierten en un "tributo local" (STC 156/2004, de 20 de septiembre). Esta naturaleza compleja, o más bien de doble incidencia, estatal, por su titularidad, y de la Comunidad Autónoma de Canarias, por su ámbito singular, aplicación y específicas notas definidoras, debe constituir elemento esencial en su aplicación y consecuencias.

#### **4. El ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en la Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.**

Novedad importante que introduce la Propuesta de Reforma, destacable, es la relativa a la determinación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, que el art. 3 aborda.

De la formulación contenida en el Estatuto originario, concretada en los territorios insulares, la reforma que introdujo la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre consideró que el conjunto del archipiélago canario comprende dicho ámbito espacial y dejó abierta la vía de entendimiento de una nueva dimensión integradora sobre esta cuestión, de modo que junto al territorio delimitado geográficamente por cada una de las islas que componen el archipiélago, además, quedaban agregados los espacios marinos circundantes o adyacentes, así como los subyacentes y el espacio aéreo suprayacente, con equivalencia de extensión hasta el mismo límite que le corresponde al Estado, a efectos del ejercicio competencial correspondiente, estatutariamente atribuido.



La delimitación del territorio de una Comunidad Autónoma constituye requisito indispensable a cubrir, consustantivo a la creación misma del ente territorial autonómico, cuya mención obligatoria ha de estar contenida en los respectivos Estatutos de Autonomía, por exigirlo así el art. 147. 2. b) CE.

De un lado, el territorio delimitado en el Estatuto constituye “el ámbito espacial de aplicación de los actos y disposiciones jurídicas pertenecientes al subsistema normativo de cada Comunidad Autónoma” (STC 99/1986, de 11 de julio).

Pero también, con independencia de corresponderse el territorio autonómico con la extensión del propio ámbito competencial de ejercicio de las facultades atribuidas a los distintos órganos que encarnan los poderes de la Comunidad Autónoma, hasta donde llega la aplicabilidad de las normas jurídicas territoriales y de los actos administrativos, se superpone otra sustancial categoría jurídica o concepto normativo inherente a la fijación de los límites territoriales de la Comunidad Autónoma, de alcance vertebrador: la concreción del espacio físico natural donde se asienta y que le corresponde, con la misma extensión hasta donde alcanza la acción del Estado.

En la Propuesta de Reforma se plantea una reformulación de definición o de aclaración de los límites comprensivos del espacio territorial canario, con especificación más pormenorizada de lo que abarca.

Plasmar de forma expresa y precisa la extensión de este espacio en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma es procedente para dejar definitivamente superada la vieja cuestión de la delimitación exacta del ámbito competencial autonómico, despejando seculares interrogantes hasta ahora suscitados.

La solución ofrecida en la Propuesta de Reforma se concreta en la incorporación al Estatuto de Autonomía de la declaración de que las aguas interinsulares se definen a partir del perímetro del archipiélago, delimitado de acuerdo con el polígono de líneas de base rectas que unan los puntos extremos de las islas, así como la formulación expresada de la extensión del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma comprendido por el archipiélago canario, integrado por las islas que lo componen, el mar territorial, la zona económica exclusiva, el lecho y subsuelo de estos espacios marítimos y su espacio aéreo (art. 3, apartados 1.2 y 3).

Consolidar esta aspiración es una pretensión legítima, que está en consonancia con lo previsto en el Ordenamiento jurídico interno sobre la extensión de las aguas jurisdiccionales españolas a efectos económicos medidas en los archipiélagos a partir de las líneas de base rectas que unan los puntos extremos de las islas e islotes que los componen, de manera que el perímetro resultante siga la configuración general de cada archipiélago (art. 1.1 de la Ley 15/1978, de 28 de febrero, sobre Zona Económica).

Esta preexistente ordenación legal de dichos espacios marítimos permite sostener la validez de los derechos inherentes a las potestades del Estado ejercitables de conformidad con el ámbito territorial delimitado, sin perjuicio de las determinaciones contenidas en la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982.

#### **5. Arts. 1 y 2 de la Propuesta de Reforma.**

El texto de la Reforma del Estatuto de Autonomía consta de dos artículos.

El primero de ellos, se limita a declara la modificación del Estatuto en los términos que figuran en el Anexo, lo que no presente reparos.

El objetivo perseguido por el art. 2, que es la declaración de las modificaciones que se consideran sustanciales a los efectos del procedimiento previsto en el art. 64.2 del vigente Estatuto de Autonomía, no puede formar parte de la Propuesta normativa de reforma ni, en consecuencia, integrar la ley orgánica que en su caso la apruebe. Se trata de una cuestión que afecta al procedimiento de tramitación y que, de plantearse alguna modificación de estas materias que pudieran dar lugar a la aplicación de lo previsto en el citado art. 64.2, deberá resolverse en el seno del mismo. La Propuesta de Reforma no puede ordenar la tramitación de la misma ni puede contener una norma dirigida a regular su propio procedimiento de aprobación.

## **IV**

### **TÍTULO PRELIMINAR**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

Contiene las disposiciones de carácter general del Estatuto, según indica su rúbrica, y, por consiguiente, los preceptos que, con ese carácter, afectan o inciden

en la Comunidad Autónoma de Canarias y su institucionalización, artículos del 1 al 15 del texto de la Propuesta de Reforma, cuya adecuación se analiza seguidamente.

**Art. 1.**

No es susceptible de reparo jurídico. En todo caso, siendo ciertas las características que se mencionan de Canarias, así como procedente su referencia a los fines pretendidos, lo fundamental para su institucionalización, como Comunidad Autónoma, es el pueblo canario. Sin embargo, simplemente se menciona en el precepto como emanante de los poderes de aquélla, cuando la Comunidad Autónoma es la titular del derecho a la autonomía política y, en cuanto tal, la titular del poder autonómico, organizado por el Estatuto que crea la Comunidad. Por eso, así debería constar de manera clara y precisa en la norma institucional básica.

**Art. 2.**

Pueden reseñarse como presupuesto de la norma hechos incuestionables, por su reconocimiento jurídico en la Constitución (arts. 138.1) y en el Tratado de la Unión Europea (así mismo con fundamento constitucional, arts. 93 y 94). Y desde esa consideración, se puede establecer estatutariamente que Canarias es una Comunidad Autónoma del Estado español y, como tal, de la Unión Europea que se caracteriza por su condición archipelágica y ultraperiférica.

En consecuencia, también se puede consignar en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Canarias que, según se determina en las normas fundamentales citadas, el Estado ha de tener en consideración sus características y los deberes estatales a ella inherentes respecto a la Comunidad, con fijación de las medidas específicas correspondientes que en cada caso procedan, al ejercer sus competencias y realizar sus actuaciones políticas y económicas o financieras, así como en la plasmación estatal de las pertinentes políticas y actuaciones de la Unión Europea.

A lo que puede añadirse la enumeración de las materias o cuestiones que, por obvia conexión con la condición mencionada de Canarias, debe ser atendida esta previsión, sin objeción constitucional alguna por ello.

No obstante, tal como viene redactado, el precepto no es conforme a Derecho, no ajustándose sus mandatos a la Constitución, singularmente en su primer inciso. Lo que no supone, según analizamos en los párrafos precedentes, la imposibilidad jurídica de alcanzar el objetivo pretendido dentro del orden constitucional, respetando tanto la naturaleza del Estatuto como la habilitación del Legislador estatutario.

Por último, el empleo del término “modular” o de la locución “de manera determinante” cuando se alude a las competencias, decisiones y actuaciones financieras estatales respecto a Canarias (y su condición de región ultraperiférica de la Unión Europea), dada su amplitud, no se adecuan a las exigencias derivadas del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

### **Art. 3.**

#### **Apartados 1 y 2.**

1. Obviamente y como de modo expreso exige el art. 142.2.b) CE, el Estatuto de Autonomía debe establecer la delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma, observándose por lo demás que éste es el del Estado, pues no puede ser otro, y sin que la distribución constitucional de competencias entre el Estado central y la Comunidad Autónoma afecte o incida en esta concreta cuestión. Así, forman parte del territorio estatal y autonómico tanto las zonas terrestres como las marinas y el espacio aéreo correspondiente que procedan de acuerdo con el Derecho aplicable, empezando por el estatal.

En este artículo, es conforme a Derecho su apartado 1, resultando conveniente recordar al efecto no sólo la exigencia constitucional referida, sino también que, así mismo por concreta previsión constitucional (art. 147.1 CE), el Estatuto es una norma de Estado, existiendo además regulación concordante del Estado central al definir la zona económica exclusiva del Estado español en relación con su territorio canario. Razón por la que también es correcto su apartado 2. Por otro lado, y en defensa de este punto de vista, tampoco pueden desconocerse las competencias que el vigente Estatuto de Autonomía reconoce y se ejercen en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma (marítimo y aéreo), y que encuentran recogidas en los arts. 30.5, 30.16, 30.19, 32.12, 32.16, 33.9 y 33.13.

A esta consideración no cabe oponer una supuesta prohibición de Derecho Internacional sobre la delimitación del mar territorial, en función de la distinción

entre Estado archipiélago y archipiélago de Estado, que sería el caso de Canarias. No sólo en cuanto que existen normas igualmente internacionales que pueden excepcionar esta distinción y su consecuencia u obviar su aplicación en todos los casos, siendo varios los supuestos concretos al respecto, sino porque el Estado español puede definir, con amparo y fundamento en su norma constitucional, los límites de su territorio, incluida la determinación de su mar territorial y el espacio aéreo. Y ello con independencia de las actuaciones que fuera pertinente efectuar, en su caso y seguidamente, en relación con la Comunidad Internacional.

2. Con todo, y sin perjuicio del planteamiento expuesto, este Consejo es consciente de las dificultades que presenta el tratamiento de esta materia, problemas que ya fueron objeto de análisis con motivo de la elaboración de nuestro Dictamen 65/1994 (reforma estatutaria de 1996). En efecto, tales objeciones hunden sus raíces, como ya se hizo notar anteriormente, en el Derecho Internacional, toda vez que lo que el art. 3.2 PREA, viene a definir son las denominadas "aguas interinsulares". Y este concepto tiene un sentido equivalente a lo que la III Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982 (en vigor desde el 16 de noviembre de 1994 y ratificada por España mediante instrumento de 20 de diciembre de 1996, con vigencia en nuestro país el 15 de febrero de 1997; *BOE* de 14 de febrero de 1997) entiende por aguas archipelágicas, concepto que este Convenio reserva de manera explícita para los Estados archipelágicos.

En relación con esta cuestión, puede resultar significativo que durante las negociaciones de la Convención, algunos Estados que cuentan en su territorio con archipiélagos (Estados mixtos) pretendieron la consecución de un régimen equivalente para éstos a los de los Estados archipelágicos en cuanto a la delimitación de sus aguas. Sin embargo, estas pretensiones no fueron recogidas en el texto de la Convención finalmente aprobada, lo que podría llevar a la conclusión de que, implícitamente, la Convención prohíbe este similar tratamiento.

No obstante, algunos Estados, como es el caso de Ecuador (Galápagos), Dinamarca (Feroe), Noruega (Spitzberg), a los que se unió Portugal en 1985 con respecto a Madeira y Azores, basándose precisamente en el hecho de que el texto convencional no lo prohíbe expresamente, han efectuado a través de su legislación interna una delimitación de las aguas de sus archipiélagos de alcance similar a lo que el Convenio considera aguas archipelágicas (en aplicación del también llamado principio archipelágico), sin que este acto haya sido objeto de denuncia en el plano

internacional. En este mismo sentido, podría plantearse la viabilidad de una regulación similar en la legislación española.

En definitiva, ante el silencio de la III Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar respecto a la existencia y los derechos de los Archipiélagos de Estado, y frente a aquéllos que piensan que este silencio supuso una negativa a que pudieran beneficiarse de este régimen, podría igualmente sostenerse, como afirman autorizados especialistas del Derecho Internacional Público, "que es, en definitiva, a los Estados mixtos a los que corresponderá elegir, atendiendo a sus circunstancias, arriesgarse a trazar líneas de base rectas alrededor de sus archipiélagos y coadyuvar así a la gestación de una norma consuetudinaria o aplicar a los archipiélagos el valor seguro de las islas dibujando alrededor de cada una de ellas los espacios marinos correspondientes, con la posibilidad siempre abierta de unir las más cercanas mediante el trazado normal de líneas de base recta". En cualquier caso, la primera opción cuenta ya con los precedentes que se han indicado anteriormente, sin que se haya adoptado ninguna medida de rectificación con posterioridad a la delimitación de los espacios marítimos efectuados por los Estados citados en los archipiélagos mencionados.

3. Otra objeción que también podría plantearse es aquélla que rechaza que el Estatuto de Autonomía sea el cauce idóneo para proceder a la definición de las aguas del Estado y, por lo tanto, de la Comunidad Autónoma. Es verdad que -se argumenta- conforme al art. 147.2.b) CE el Estatuto de Autonomía debe establecer como contenido necesario la delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma, ya que éste será el límite a la eficacia de sus normas y al ejercicio de sus competencias. Sin embargo, no es menos cierto que este territorio debería limitarse a partir del territorio del Estado ya configurado, por lo que -se afirma- el Estatuto no puede *crear* el ámbito espacial de la Comunidad por medio de una definición o delimitación del mismo que no es la prevista por la legislación estatal.

4. Finalmente, la regulación española en la materia viene constituida por la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre Mar Territorial, el Decreto 2.510/1977, de 5 de agosto y, finalmente, La Ley 15/1978, de 20 de febrero. La Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre Mar Territorial, fija en 12 millas la extensión del mismo, considerando la línea de bajamar escorada y, en su caso, las líneas de base rectas que sean establecidas por el Gobierno (art. 2) como límite interior del mar territorial. La Ley no contiene, sin embargo, ninguna previsión para los archipiélagos, que sí se contiene ya en el Decreto 2.510/1977, de 5 de agosto.

Por lo que se refiere a la delimitación del mar territorial de las Islas Canarias, de conformidad con lo previsto en este Decreto, las islas de Gran Canaria, Tenerife, El Hierro y La Palma tienen cada una su propio mar territorial de forma aislada (al igual que ocurre con La Gomera, excluida de la fijación de líneas de base rectas por imposibilitarlo su conformación geográfica), en tanto que para las de Lanzarote, Fuerteventura, Alegranza, Montaña Clara y Lobos se ha establecido un perímetro archipelágico, ostentando el mar encerrado por las líneas de base rectas que unen los puntos establecidos en el Decreto la calificación de aguas interiores.

#### **Apartados 3 y 4.**

Nada puede objetarse a lo previsto en el apartado 3, pues se refiere a competencias de la Comunidad Autónoma y, por ello mismo, del propio Estado a ejercer en territorio canario y zonas de éste o de su entorno e influencia y en cuanto sean asumibles, de acuerdo con la distribución constitucional de competencias entre la Comunidad y el Estado central. En esta línea, dado su tenor literal y su adecuada mención al procedimiento que debe seguirse al respecto, sin ser exigible citar expresamente el art. 150.2 CE, tampoco es objetable el apartado 4. No obstante, se advierte que en este contexto no es necesaria para nada la mención de otras Comunidades Autónomas al fin pretendido. Y que, en relación con éste, puede ser así mismo aplicable en este caso el art. 150.1 CE, particularmente en este ámbito de actuaciones.

No obstante, aunque en principio nada hay que reprochar a la referencia expresa que se hace en el art. 3.4 PREA, que desde luego no condiciona de forma imperativa el ejercicio de las competencias estatales (transferencia o delegación), conviene no olvidar que estamos en presencia de una técnica de ampliación extraestatutaria de competencias que tiene su propio régimen en el mencionado art. 150.2 CE.

#### **Art. 4.**

La capitalidad es, en puridad, de la Comunidad Autónoma de Canarias. Técnicamente y al menos desde la óptica del Derecho Constitucional, el órgano interesado por esta regulación es la Presidencia o Vicepresidencia del Gobierno, no su titular o elemento unipersonal del mismo, el Presidente o el Vicepresidente. En todo caso, quien tiene sede es el órgano, aunque sea unipersonal, y no su titular. Además, tal sede puede alternarse en un lugar y otro, pero no "alternar" entre diferentes lugares.

**Art. 5.**

El apartado 1 no es cuestionable constitucionalmente; desde luego, la normativa aplicable será, en todo caso, la legislación estatal en la materia.

Respecto a su apartado 2, puede cuestionarse, y no sólo por incoherente, la previsión de que ciudadanos españoles que ya no son canarios, aunque lo hubieran sido, pues han perdido tal condición de acuerdo con lo establecido al respecto en el propio Estatuto, tengan sin embargo idénticos derechos estatutarios que los efectivamente canarios. Es más, cabe objetar que el Estatuto de la Comunidad Autónoma regule los derechos de ciudadanos españoles que, según la norma estatutaria, no son canarios a cualquier efecto y, con más razón todavía, que lo hiciera en relación con sus descendientes, los cuales ni siquiera han sido nunca políticamente canarios, aun citando la ley del Estado. Así, esta normativa estatal no puede tener efectos sobre la titularidad de derechos estatutarios y su cita carece de relevancia al respecto de hacerse tan sólo en referencia a la inscripción mencionada en sí misma considerada.

No obstante, además de que estos ciudadanos no canarios políticamente tienen un tratamiento constitucionalmente aceptable respecto a las comunidades "canarias" existentes fuera de la Comunidad, previstas en el art.15 de la misma Propuesta de Reforma, la cuestión analizada puede tener una previsión en la norma estatutaria conforme con la Constitución y ajustada al concepto de comunidad política aplicado en relación con el pueblo canario. Así, tendrían la condición política de canarios, integrados en la comunidad política autonómica y, por lo tanto, formando parte del pueblo canario, los ciudadanos españoles que vivan o residan en Canarias y los que hubieren residido en el archipiélago, pudiendo serlo también sus descendientes que se inscriban como tales donde proceda, aunque sólo podrían ejercer los derechos estatutarios y, en particular, los políticos propios de esta condición cuando tengan residencia o vecindad legalmente reconocida en un Municipio de las islas.

En cualquier caso, cabría considerar que nuestra norma institucional básica puede recoger esta regulación en el citado art. 5.2 al tratarse de derechos estatutarios los afectados y referirse a ciudadanos españoles que fueron canarios y que no son ciudadanos de otras Comunidades Autónomas, no teniendo derechos en ellas, procediendo de forma idéntica a cuanto ocurre con los ciudadanos españoles residentes en el extranjero en relación con las Instituciones del Estado central. Sin



embargo, estando en juego el derecho de sufragio pasivo, procedería señalar que su ejercicio debe ajustarse a la legislación aplicable y, en cuanto a los descendientes, que éstos han de tener la nacionalidad española.

Ahora bien, debe resaltarse que el goce como canarios de los derechos políticos definidos en el Estatuto de Autonomía, en relación con los ciudadanos españoles y sus descendientes que hayan tenido la última vecindad administrativa en nuestra Comunidad (previa acreditación de esta condición en el Consulado correspondiente, en el primer caso, y su inscripción como españoles, en el segundo), puede provocar un tratamiento asimétrico o desigual en el ejercicio derivado de los derechos inherentes o derivados de la condición política de canarios que se exigen, como presupuesto habilitante de derechos o situaciones o expectativas, en diversas normas territoriales con rango de ley. Dicho de otra forma, ha de quedar claro que la condición política de canarios se adquiere con la vecindad administrativa, pudiendo admitirse una suerte de asimilación en el ejercicio de los derechos políticos por parte de los ciudadanos a que se refiere en el apartado 2 del art. 5, pero sin idéntico alcance o tratamiento que el previsto en el primer apartado de este precepto.

#### **Art. 7.**

La previsión estatutaria no merece reparo alguno de constitucionalidad, ya que su contenido, al igual que ocurre con los preceptos siguientes de este Título, satisface la doble exigencia a que podría subordinarse aquélla: por un lado los principios rectores expresados en estos artículos están en conexión con el conjunto de competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por la Propuesta de Reforma; y por otro lado, sus enunciados son suficientemente abiertos y flexibles como para no socavar el libre desarrollo del pluralismo político.

Sin embargo, se exponen diversas observaciones técnicas al hilo de sus apartados, sin perjuicio de advertirse, con carácter general, que en ellos se prevén criterios u objetivos a alcanzar con las correspondientes actuaciones o políticas públicas, más que principios rectores propiamente dichos que guíen el funcionamiento de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

**Apartado a).** En rigor, la actuación que habrá de efectuarse debería facilitar o garantizar el libre ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y libertades, así como asegurar o permitir la igualdad entre ellos y entre sus agrupaciones.

**Apartado b).** La expresión “diversidad cultural” de Canarias puede hacer entender que se considera que existen en el archipiélago distintas culturas que merecen técnicamente esta calificación, sin confundirse con manifestaciones culturales particulares o elementos culturales distinguibles dentro de una cultura común, de modo que, junto a ésta, existen otras en las Islas, en cuyo caso así debería expresarse a los efectos oportunos.

**Apartado g).** Lo correcto en este contexto sería referirse al funcionamiento del Poder Judicial haciéndose referencia a las posibilidades competenciales o de actuación de la Comunidad en esta materia. Por otra parte, el logro de una administración de justicia “sin dilaciones indebidas” lo será con tal de que sea una justicia eficaz; y en la consecución de la “proximidad” ha de tenerse en cuenta que dicho objetivo no debe producir alteración de la composición de la organización jurisdiccional.

**Apartado k).** El problema no se soluciona con la simple integración de estos colectivos, requiriendo una actuación o política específica de ayuda y protección a los mismos.

**Apartado m).** Más que el reconocimiento, jurídicamente presupuesto, y el respeto, políticamente obligado, del derecho o derechos aludidos, lo exigible es potenciar y facilitar su ejercicio en orden a obtener los beneficios de que se trata, así como incrementar cuantitativa y cualitativamente, las medidas o ayudas a los fines mencionados.

**Apartado s).** Para que no se trate de una mera proclamación vacía de contenido, sin eficacia o escasamente aceptable, máxime dada la realidad socio-política actual, se requiere la definición o concreción del objetivo a lograr citado y el reconocimiento a la incidencia de otros intereses o necesidades públicas a satisfacer, con previsión de posibles límites a tal logro y/o salvaguardias al respecto.

## **Art. 8.**

En sus apartados no se contemplan, en puridad, principios rectores o directores, sino objetivos y deberes que deben procurar los poderes públicos de la Comunidad Autónoma mediante las pertinentes actuaciones.

Estos apartados son en su mayoría reiteración de los recogidos en el artículo precedente, aunque especializándolos en relación a la diferencia de sexos, con las

consiguientes reiteraciones, en el fondo, de las respectivas actuaciones u objetivos. En todo caso, tratándose de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Canarias, esta ordenación resulta excesiva y poco acorde con su carácter.

Bastaría una referencia al precepto general y singularizar, como objetivos específicos de los poderes públicos, la erradicación de la violencia de género y la eliminación de desigualdades por razón de sexo, respetando su diversidad, y la conciliación de la vida laboral y familiar de hombres y de mujeres, con la adopción de las medidas pertinentes al efecto.

#### **Art. 9.**

Establece una norma de principios, más que de efectivos derechos y deberes, no ofreciendo problemas de adecuación jurídica, aunque tenga escasa eficacia, incluido su apartado dirigido a los poderes públicos. Por lo demás, si bien es adecuada la determinación de los criterios para la actuación de éstos al respecto, la eficacia del precepto se difumina aún más al no definirse mínimamente el concepto de "desarrollo sostenible", ni determinarse básicamente cómo va a ser acatado mediante la actuación armonizadora del mismo con la evolución socio-económica o científico- tecnológica.

#### **Art. 10.**

No se justifica la garantía por la Comunidad Autónoma de una política de no discriminación de las personas discapacitadas en el ejercicio de sus competencias. Tampoco se explica que esta ordenación se extienda a familiares, no discapacitados, sin más.

En este contexto, lo adecuado sería disponer que la Comunidad ejerciera sus competencias, en los distintos ámbitos y sectores sociales que determinen los correspondientes títulos materiales, garantizando y potenciando el derecho de las personas discapacitadas a la igualdad y a la integración social, económica y política, así como que adopte medidas de ayuda y protección a las familias con discapacitados a ese fin.

Este precepto se solapa en buena medida y tanto en sus fines como personas favorecidas o actuaciones a efectuar con el recogido en el art. 7.m) PREA. Y tampoco se aclara el significado del término aquí empleado de “accesibilidad universal”.

**Art. 11.**

Es conforme a Derecho y, desde luego, es procedente y adecuada la previsión de la ordenación de esta materia por la Ley autonómica a los fines aquí previstos.

**Art. 12.**

Es técnicamente deficiente en su redacción y, por ende, se dificulta su aplicación y el logro de su finalidad. En este sentido, lo correcto sería expresar que el turismo, en general, es una actividad socio-económica fundamental en Canarias y prevenir que la Comunidad lo apoyará y fomentará con esta consideración, sin perjuicio de que su ordenación deba ser respetuosa con el medio ambiente y el territorio o con el patrimonio histórico y cultural, en orden a procurar un desarrollo ecológicamente sostenible del archipiélago.

**Art. 13.**

Ha de respetarse la competencia estatal con incidencia en este asunto, particularmente con carácter exterior o internacional y atribuida constitucionalmente al Estado central, señalándose que se debe actuar conforme a las normas correspondientes. Por lo demás, es clara la conexión de este precepto con la normativa del art. 86 PREA y así debería advertirse, procediéndose en consecuencia.

**Art. 15.**

Su redacción es mejorable, sobre todo técnicamente, y de seguridad y eficacia normativa. Así, se trata de comunidades en el exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias constituidas por personas de origen canario o previa residencia en Canarias, pero que no son políticamente canarias. Por lo demás y en este contexto, es equívoco el término “personalidad de origen”, máxime referido a comunidades o agrupaciones sociales. Por otra parte y como se expuso al comentarse el art. 5.2 PREA, existe obvia conexión entre este precepto y el ahora analizado, especialmente al referirse a canarios emigrados y sus descendientes.

No es objetable que esta cuestión se trate en el Estatuto y que éste remita su ordenación, con referencia al respecto a la competencia del Estado central en este ámbito, a la ley formal autonómica. Desde luego, es viable que se mantenga relación con los canarios en el exterior y sus agrupaciones, aún no siendo en ese momento ciudadanos de la Comunidad, y que a éstas se les tenga especial reconocimiento como tales y, en particular, a los fines determinados en este precepto, a especificar y desarrollar en la mencionada ley.

## V

### TÍTULO I

#### DE LAS INSTITUCIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Arts. 16 a 47, constitutivos del Título I [De las Instituciones de la Comunidad Autónoma, integrado por los Capítulos Primero (del Parlamento de Canarias, arts. 17 a 26 PREA), Segundo (del Gobierno de Canarias y su Presidente, arts. 27 a 35) y Tercero (de la organización territorial de Canarias, arts. 36 a 38 PREA)].

Este Consejo analizó la Propuesta de Reforma Estatutaria de 1994 (PRE-1994), DCC 65/1994, de 15 de noviembre, de forma sistemática en determinados de sus preceptos (arts. 7 y 22 del Estatuto entonces vigente, arts. 8 y 23 del actual Estatuto). Actualmente se impone el mismo análisis respecto a los arts. 16, 37 y 38 PREA, que son preceptos que ordenan la misma materia. Otros concordantes, como los arts. 49, 57, 75 y 85 PREA, serán tratados más adelante, oportunamente.

Según expresó este Consejo en el Dictamen citado respecto a los entonces arts. 7 y 22 del Estatuto vigente, objeto de la Propuesta de Reforma de 1994:

*“En este precepto, la Propuesta de Reforma parece introducir una calificación sustancial de los Cabildos insulares, a los que considera como ‘Instituciones de la Comunidad Autónoma’ (apartado 2), quedando con igual tenor el apartado 1 (que indica cuales son las instituciones a través de las cuales se ejercen los poderes de la Comunidad Autónoma, Parlamento, Gobierno y su Presidente, en tanto que en el apartado 2º, además del añadido antes señalado, se especifica la condición de los Cabildos insulares como órganos de gobierno y administración de las Islas, condición que se compatibiliza con la posibilidad de*

que puedan cumplir las funciones que el Estatuto les reconoce y las que les atribuyan las Leyes".

*"El precepto estatutario referenciado, ciertamente, ha generado durante bastante tiempo una profunda polémica institucional, jurídica y a veces política sobre la naturaleza del engarce institucional de los Cabildos insulares con la Comunidad Autónoma. De los matices, problemas y cuestiones que ha planteado la indicada regulación estatutaria ha quedado cumplida cuenta en diversos Dictámenes emitidos por este Consejo, particularmente respecto de los Proyectos de Ley reguladores del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (Leyes 8/1986, de 18 de noviembre, y 14/1990, de 26 de julio) y en otros Dictámenes emitidos en relación con materias diversas en las que, de una u otra manera, se llamaba a los Cabildos insulares a ejercer ciertas funciones de naturaleza y carácter autonómicos, concluyéndose en que los Cabildos insulares no incidían, complementándola, rectificándola o aumentándola, en la personalidad jurídica propia de la Comunidad Autónoma de Canarias, sino que, a lo sumo, eran coadyuvantes estatutarios en la consecución de los fines expresados, pero sin que de tal condición se derivara la conclusión de que los Cabildos insulares eran Comunidad Autónoma".*

*"La primera observación que puede formularse al precepto indicado se refiere o se conecta con el Título del Estatuto de Autonomía (Primero) en el que el expresado precepto se inserta, y que no es otro que el de "Las Instituciones de la Comunidad Autónoma".*

*"En una interpretación estricta, el concepto de institución hace referencia a aquellas organizaciones o estructuras organizativas de las que la Comunidad Autónoma se dota, o puede dotarse si así lo estima, en orden al cumplimiento de los fines que el Ordenamiento jurídico le asigna. Desde tal perspectiva, y como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las instituciones autonómicas denominadas de autogobierno son fundamentalmente las contempladas en el art. 152.1 CE (Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente) organización institucional mínima que puede ser complementada mediante la creación de otras instituciones, asimismo estatutariamente previstas o incorporadas al acervo organizativo autonómico mediante Ley territorial aprobada al amparo del art. 148.1.1 CE y, en el caso de esta Comunidad Autónoma, del art. 29.1 EAC".*

*“A esta cuestión el Consejo ha dedicado asimismo una especial atención, particularmente a la hora de perfilar la variada y rica tipología de instituciones de autogobierno autonómicas existentes en nuestro Ordenamiento jurídico”.*

*“Resumiendo lo expresado al respecto, resulta posible identificar en el entramado institucional de esta Comunidad Autónoma una amplia variedad de especies organizativas reconducibles todas al género institucional, del que por su propia definición quedan excluidos los órganos administrativos, sea cual fuere su forma o técnica de articulación”.*

*“Como resulta del art. 152 CE referido, las instituciones autonómicas son, en primer lugar, las nucleares o de relevancia constitucional: esto es, aquellas constitucionalmente previstas que, consiguientemente, deben existir necesariamente en toda Comunidad Autónoma. En segundo lugar, están las instituciones estatutariamente previstas y que cumplen una función conexas con las propias de las instituciones pertenecientes al núcleo indicado, como es el caso del Diputado del Común y del Consejo Consultivo (arts. 13 y 43 EAC, respectivamente). En tercer lugar, aparecen aquellas instituciones o estructuras organizativas que cumplen una función estatutariamente prevista sin que, no obstante, exista previsión estatutaria expresa en orden a que tal función sea desempeñada por un concreto y específico órgano que, en cualquier caso, ha de ser creado por Ley autonómica al amparo del título competencial autonómico relativo a la creación y regulación de las instituciones de autogobierno (art. 29.1 EAC). Tal es el caso, por ejemplo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, creada por Ley 4/1989, de 2 de mayo, y que viene precisamente a cumplir la función de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma, que el art. 60.1 EAC atribuye al Parlamento de Canarias, institución básica de autogobierno de la que depende directamente la Audiencia de Cuentas, sin perjuicio de que sus funciones las ejerza con autonomía (art. 1.2 de la Ley 4/1989)”.*

*“Finaliza la relación institucional una cuarta categoría integrada por aquellas organizaciones creadas por la Comunidad Autónoma sin reconocimiento estatutario de su existencia o funciones, sino que son incorporadas, simplemente, como expresión de su potestad de autogobierno”.*

*“Desde la perspectiva analizada, las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma, sea cual fuera su calidad, son en todo caso creadas por la propia Comunidad Autónoma y, desde tal perspectiva, es posible adivinar una relación de titularidad de dicha Comunidad sobre tales instituciones, a través de las cuales se ejercen las diferentes potestades públicas que el Ordenamiento constitucional y estatutario atribuye a la misma, cuya personalidad jurídica singular, es decir, única, no es posible confundir con la actuación de sus órganos o instituciones, a través de los que aquella personalidad se actúa; y sin que tampoco se pueda confundir la personalidad jurídica autonómica con la que corresponde a otros entes jurídico-públicos de base territorial de mayor o menor espectro (Estado y Corporaciones locales), los cuales conservan su propia personalidad jurídica sin perjuicio de que el propio Ordenamiento constitucional, estatutario y legal, disponga en determinadas ocasiones relaciones de índole funcional/competencial entre los mismos”.*

*“Desde la óptica que estamos considerando esta cuestión, resulta indudable que las Islas son personas jurídicas con reconocimiento constitucional, que cuentan con su Administración propia en forma de Cabildos (art. 141.4 CE), aspecto que ha sido objeto de regulación puntual y específica mediante los arts. 3.c) y 41.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Por ello, desde una perspectiva de estricta constitucionalidad y legalidad, los Cabildos son instituciones de la Isla -concretamente, su órgano de gobierno y administración- y si son instituciones insulares no pueden serlo de la Comunidad Autónoma”.*

*“Dicho de otro modo, los Cabildos no se hallan integrados en la estructura institucional de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que a su través se puedan ejercer funciones autonómicas con un determinado alcance, lo que no convierte a tales organizaciones insulares en instituciones de la Comunidad, sino, en expresión acuñada por este Consejo, en “coadyuvantes de la Comunidad Autónoma en el cumplimiento de los fines estatutarios”. Que a esa coadyuvancia se le califique con el término de institución no supone en sí mayor quebranto de constitucionalidad estricta, salvo por el dato, que no es irrelevante, de que se afecta a la estructura de los poderes de la Comunidad Autónoma, al entender que los Cabildos, en tanto “instituciones de la Comunidad Autónoma”, asumen de alguna manera cotitularidad de potestades públicas autonómicas, cuando en realidad -tanto en el Estatuto vigente como en la Propuesta de Reforma- los*



*Cabildos cumplen, simplemente, lo que no es poco, la función ejecutivo-administrativa en determinados ámbitos materiales de competencia autonómica, y tienen una cualificada participación en la vida institucional de la Comunidad Autónoma (arts. 11.4, iniciativa legislativa; 22.3, funciones autonómicas y 49, régimen de los recursos, EAC)”.*

*“El art. 22.3 PREA precisa que a los Cabildos insulares les corresponden las funciones que se les reconocen como propias, las transferidas, las delegadas por la Comunidad Autónoma y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias (precepto que reitera el actual tenor del art. 22.3 EAC, del que se ha escindido su último párrafo para integrar lo que ahora constituye el apartado 4 del art. 22 EAC, conforme al cual “los Cabildos insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen en cada isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, ejecutando en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios”). Estas, parecen ser, las funciones estatutariamente previstas que integrarán el contenido material del Cabildo como institución autonómica”. “Salvando el contenido funcional señalado (propio, como se ha dicho, de la consideración autonómico-institucional de los Cabildos), quedaría como competencia de tal carácter la de la “representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómica”, representación que amplía la contemplada en el actual Estatuto, que sólo atribuye tal representación de los Cabildos en relación con la Administración autonómica, pero no respecto del Gobierno”.*

*“Partiendo de esta eventualidad hipotética, habría que concluir planteándonos si la representación ordinaria que el Cabildo tendría del Gobierno y de la Administración autonómica es cualidad suficiente para convertir a los Cabildos en “institución de la Comunidad Autónoma”. Igual género de dudas se puede plantear, ciertamente, si la realización de la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica por parte de las Provincias y las Islas constituye a las mismas en instituciones de la Comunidad Autónoma (arts. 8 LRBRL y 5.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso autonómico) o si la atribución por delegación de competencias a las entidades locales (art. 7 LRBRL) convierte a las Corporaciones locales en órganos del ente delegante; o, incluso, si la representación ordinaria del Estado en el*

*Archipiélago que ostenta el Presidente del Gobierno (art. 17.1 EAC) transmuta a tal Presidencia en órgano del Estado; o, finalmente, que cuando la Comunidad Autónoma ejerce funciones transferidas o delegadas del Estado (art. 150.2 CE) se convierte en órgano inserto en la estructura institucional del Estado. La respuesta es, desde luego, negativa, lo que es extensible en iguales términos a la relación Comunidad Autónoma/Cabildos insulares”.*

*“Determinados conceptos jurídicos pueden ser utilizados en sentido amplio o estricto, como tempranamente puso de manifiesto el Tribunal Constitucional en relación con el concepto "Estado" del que, se dice, hizo el Constituyente un uso anfibológico. En igual género de consideraciones, el Tribunal Constitucional ha expresado que, en sentido lato, las Comunidades Autónomas son Estado, lo que en modo alguno quiere decir que las Comunidades Autónomas sean estrictamente órganos integrados en la estructura institucional del Estado, lo que contradiría el contenido más elemental del principio de autonomía que inspira la organización territorial del Estado”.*

*“En igual término se está haciendo un uso ambiguo, dual, del concepto de "instituciones de autogobierno" favorecido o propiciado por la ambigua y profusa utilización del término "institución" en el lenguaje normativo y en el de las distintas disciplinas jurídicas. Se trata de un concepto que no sólo aparece referido a determinadas figuras organizativas, sino que, además, con él se hace referencia a "las materias y figuras principales del Derecho", por ello sin carácter organizativo sino material o sustantivo, de forma que, en este caso, puede haber instituciones (es decir, régimen jurídico de cierta materia) que pueden ser responsabilidad de dos o más personas jurídico-públicas, lo que es ajeno a problemática alguna de carácter orgánico, sino funcional. Todo ello hace dudoso, al menos desde el punto de vista de la asepsia de la utilización de los conceptos constitucionales, calificar a los Cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma. Para que pudiera acontecer tal realidad se precisaría, quizás, incorporar al Estatuto una distinta regulación jurídica de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos, con encaje preciso en el resto de las previsiones estatutarias y con respeto a la normativa básica de régimen local”.*

Sirva lo anteriormente expresado de aplicación como antecedente de los comentarios que la actual Propuesta de Reforma Estatutaria sugiere (arts. 16, 37 y 38 PREA).

#### **Art. 16.**

1. El art. 16.2 PREA añade el calificativo de “esenciales” a las Islas en cuanto “elementos” de la organización territorial de la Comunidad Autónoma. Lo que parece referirse al hecho de que son elementos *fundamentales* de esa organización. Pero habiendo otros (que no serían esenciales), a los que el precepto no cita, quizás debería hacerlo por coherencia sistemática. [Según el art. 36 PREA, “Canarias articula su organización territorial en Municipios e islas (...)”, y conforme al art. 38 PREA, “los Municipios, como entidades locales básicas de Canarias (...)”].

Sin embargo, el art. 37 PREA ha suprimido esa forma de integración municipal en la organización territorial de la Comunidad que, por otra parte, determina el art. 36 PREA, por lo que se diluye, de alguna manera, ese carácter complementario del hecho y posibilidad de que la Comunidad Autónoma implemente el ámbito de la autonomía local de los Municipios en los términos que se desprenden del art. 7.1 LRBRL y que el art. 38.3 PREA prevé [A los Municipios “les corresponderá el ejercicio de las (competencias) que les sean delegadas”], lo que en la inteligencia de la Propuesta conecta los Cabildos Insulares (art. 37.7 PREA) con la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, el art. 36 PREA dice que “Canarias articula su organización territorial en Municipios e Islas (...)”, por lo que, desde esta perspectiva, en efecto, las Islas son elementos “esenciales” de la organización territorial de la Comunidad (como lo atestigua el art. 37 PREA); los Municipios también, pero “básicos” (art. 38 PREA), es decir, no son irrelevantes en la organización territorial de la Comunidad.

2. Estamos en presencia del primer precepto del Título correspondiente a las Instituciones de la Comunidad, sean las instituciones centrales (Parlamento, Gobierno y Presidente, apartado 1) sean las descentralizadas (Cabildos, apartados 2 y 3). Se habla de la “organización territorial de la Comunidad”, de que las competencias de las Islas se ejercerán por “los Cabildos”. En el apartado 3 se dice que los Cabildos son “simultáneamente órganos de representación, gobierno y administración de cada isla

e instituciones de la Comunidad Autónoma" y de que su composición, sistema electoral organización y régimen jurídico se regulará por (ley)".

Se trata de una ordenación que ya está expresamente prevista, pues a la organización territorial se dedican los arts. 36 y 37 PREA y al régimen jurídico de los Cabildos se destina el art. 37 PREA. En este último precepto se habla justamente de que los Cabildos son "órganos de gobierno y representación de la Isla"; de su régimen electoral -con una disposición expresa, "elección directa"-; de su "régimen jurídico, organización y funcionamiento"; y de que la regulación de estos aspectos lo será por ley a aprobar "por mayoría absoluta". Es decir, se concretan aspectos que en el art. 16 PREA se contienen también con formulación más general o incluso diferente.

3. El art. 16.2 PREA dispone, en su segundo párrafo, que las competencias que se les atribuyan a las Islas por ley "serán ejercidas a través de los Cabildos", simplemente, como en el art. 37.6 PREA donde se menciona a los Cabildos sin calificación alguna. En el apartado 3 del mismo precepto, a tales Cabildos se los califica, sin embargo, como "Insulares", también en los arts. 20.4; 21.3; 37.2, 3, 4, 5 y 7; 57 y 94 PREA. Deberían unificarse las denominaciones.

El Cabildo es el órgano de gobierno y representación de la Isla. Luego, no cabe duda de que los Cabildos son *insulares*. No haría falta siquiera reiterar lo que es un hecho notorio. Pero no se está ante una calificación geográfica, sino ante una denominación formal de un órgano de gobierno que se califica de "Insular", lo que parece reforzar justamente el hecho de que se trata de una denominación formal.

No implica, desde luego, exceso de clase alguna, y se trata de una opción que es lícita para el Estatuyente. Pero lo que debería realizar la Propuesta es unificar en todo el texto las expresiones.

Este mismo art. 16.3 PREA, que se comenta, dispone que los Cabildos Insulares "son, simultáneamente, órganos de representación, gobierno y administración de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma".

La simultaneidad hace referencia a "cosa que se hace u ocurre al mismo tiempo que otra" (RAE). Lo que se quiere decir es que *los Cabildos, sin perjuicio de ser Administración local, son instituciones de la Comunidad Autónoma*. Se trata de una institución que tiene doble condición o cualidad "ex Estatuto" y a ello es ajena la idea de simultaneidad o de circunstancialidad.

Cuando el Cabildo actúa como Administración local, no puede ese ejercicio ser simultáneo con el ejercicio de competencias autonómicas, pues una y otra clase de competencias tienen origen y régimen jurídico distintos.

El uso del adverbio “simultáneamente” resulta, pues, distorsionador.

4. El art. 23.3 EAC determina que la organización y funcionamiento de los Cabildos “se regirá por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución”. Tal ley no ha sido aprobada hasta ahora, (salvo algún precepto concordante de la Ley 14/1990), por lo que los Cabildos se rigen fundamentalmente por la legislación básica de régimen local, que no contempla legislación específica, salvo referencias: “la Provincia y, en su caso, la Isla gozan, así mismo, de idéntica autonomía para la gestión de sus intereses respectivos” (art. 1 LRBRL); “Son Entidades locales territoriales: c) La Isla en los archipiélagos balear y canario” (art. 3); potestades como Administraciones públicas de carácter territorial (art. 4.1); las competencias sólo podrán ser determinadas por Ley (art. 7.1); “las Provincias y las Islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas” (art. 8); “los Cabildos Insulares Canarios, como órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla, se rigen por las normas contenidas en la disposición adicional decimocuarta de esta ley y supletoriamente por las normas que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones Provinciales, asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias” (art. 41.1); coordinación de competencias cuando los servicios trasciendan el interés concurrente o complementarios (art. 59); subrogación (art. 60).

Se plantea en el Estatuto y en la Propuesta de Reforma una doble naturaleza de los Cabildos Insulares, Administración Local e instituciones de la Comunidad Autónoma, lo que comporta autonomía plena para el ejercicio de los intereses propios o las competencias transferidas por la Comunidad como propias y limitada para el ejercicio de las competencias que se les deleguen (art. 16.2 PREA). (Las competencias transferidas por la Comunidad Autónoma, por aplicación del art. 23.4 EAC, representan cerca del noventa por ciento de las competencias totales de los Cabildos).

Pese a la consideración de los Cabildos como institución de la Comunidad Autónoma por el vigente Estatuto (arts. 8.2 segundo párrafo y 23.5), ha de tenerse en cuenta que lo son funcionalmente, pero no orgánicamente, en coherencia con la Doctrina de este Consejo. Ni la referida calificación estatutaria, ni el otorgamiento a Islas o Cabildos del ejercicio de facultades o funciones autonómicas, altera esta naturaleza. No deja de existir autonomía local aunque se califique a los Cabildos de instituciones autonómicas o se prevea la transferencia o delegación a las Islas (más propiamente que a los Cabildos) de funciones o competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La regulación autonómica puede contener, al respecto, las previsiones que se entiendan pertinentes, al ordenar las cuestiones mencionadas en el Estatuto en relación con Islas o Cabildos, posibilidad que es debida a que se está regulando el ejercicio de facultades autonómicas o de actuaciones en materias de titularidad autonómica, sin que sea posible obviar la referida autonomía local y, por tanto, obstar el funcionamiento autónomo de las Islas y sus órganos de gobierno.

Naturalmente, otra cosa sería que el Estatuto, a partir de la determinación del ámbito territorial de Canarias, organizada como Comunidad Autónoma, en función de Islas o territorios insulares (art. 3 PREA), dispusiera que éstos o algunos de ellos, aparte de su determinación como entes locales por el Legislador estatal (constitucionalmente facultado al respecto) fuesen entes territoriales autonómicos a los efectos oportunos, estableciendo su organización autonómica y las correspondientes relaciones con los aludidos entes locales y, por ende, los Cabildos.

Se aprecia la existencia del título competencial establecido en el art. 149.1.18ª CE ("las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas"), pero también que los Cabildos Insulares no son citados en el art. 137 CE, como sí los Municipios y las Provincias. Es en el Capítulo Segundo, De la Administración Local, donde el art. 141.4 CE determina que "en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos".

"Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias (...) atribuyéndoles las competencias que procede (...)" (art. 2 LRBRL).

Evidentemente, en cuanto a los Cabildos, (son Administración) que existen, se organizan y funcionan en Canarias, en su territorio y sobre la población del Archipiélago, el Legislador autonómico, respecto a los mismos, tiene competencia normativa, pudiéndola asumir el Estatuto.

En definitiva, cabe que en el Estatuto se contemple la presencia en Canarias de los entes locales, Islas y Municipios, y se prevean sus relaciones con la Comunidad Autónoma, pero respetando las previsiones del Legislador estatal competente para, con fundamento en el título correspondiente, ordenar la Administración local mediante ley oportuna.

5. Finalmente, el último párrafo de este art. 16.3 PREA establece que la composición de los Cabildos, su sistema electoral, organización y régimen jurídico se regulará por las leyes estatales o de la Comunidad Autónoma.

Los Municipios y las Provincias aparecen configurados directamente por el art. 137 CE como elementos necesarios de su organización territorial, elementos que conforman (arts. 140 a 142 CE) la Administración Local.

El art. 141.4 CE dispone que en los archipiélagos las Islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.

Por lo que se refiere al régimen electoral de los entes locales, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 38/1983, de 16 de mayo, ha solventado la cuestión planteada acerca de si la expresión "régimen electoral general", que utiliza el art. 81.1 CE, comprende tan sólo el régimen jurídico para designar a los parlamentarios que han de componer el Congreso y el Senado, descartando que aquella expresión se refiera exclusivamente a la regulación de las elecciones generales, puesto que el adjetivo "general" se refiere al régimen electoral y las elecciones generales no son más que un aspecto de aquél, "pues el art. 81 ha comprendido en la reserva de Ley Orgánica el régimen electoral general, ampliando lo que en virtud de otra reserva (la de desarrollo de los derechos fundamentales) corresponde también a la Ley Orgánica".

En consecuencia, el régimen electoral de los Cabildos previsto en el art. 16.3 PREA es una materia reservada a la Ley Orgánica reguladora del régimen electoral general.

Por último, el párrafo final del art. 16.3 PREA, como se ha dicho, prevé que tanto el sistema electoral, como la composición, organización y régimen jurídico de los Cabildos se regule “por las leyes estatales o de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía”.

La utilización ambigua de la conjunción disyuntiva “o” expresa que esas materias pueden ser reguladas indistintamente por leyes estatales o autonómicas. El precepto parece atribuir una potestad normativa indistinta y de igual naturaleza al Estado o a la Comunidad Autónoma para la regulación de los citados aspectos atinentes a los Cabildos Insulares. De acuerdo con el art. 149.1.18ª CE, corresponde al Estado establecer la legislación básica, de régimen local. La Comunidad Autónoma, al asumir la competencia legislativa y de ejecución en materia de régimen local, puede legislar sobre la composición, organización y régimen jurídico de los Cabildos Insulares, respetando la legislación básica, es decir, dentro del binomio bases-desarrollo.

#### **Art. 37.**

##### **Apartado 2.**

Los Cabildos Insulares “son” órganos de representación, gobierno y administración de cada Isla (arts. 16.3 PREA y 41.1 LRBRL). En puridad, desde el punto de vista del parámetro constitucional, los Cabildos son la “Administración propia” (art. 141.4 CE) y, para ello, están dotados de órganos de representación, gobierno y administración. Por otra parte, en este apartado se contienen tres clases de normas que deberían ir ubicadas en apartados distintos: la institucionalización del Cabildo, su régimen electoral y su régimen jurídico. “La organización y funcionamiento” son también parte del “régimen jurídico”, por lo que -se supone- habrá más cuestiones sobre las que se proyectará la competencia legislativa de la Comunidad: unas, en cuanto “instituciones” de la Comunidad; otras, en desarrollo de las bases de régimen local. La Propuesta no las predetermina, pero con la salvaguarda indicada, el precepto es constitucionalmente correcto.

Finalmente, en este párrafo primero del art. 37.1, que se analiza, se menciona el régimen electoral de los Cabildos, indicando que “respetará la elección directa de sus miembros”, y que habrá de establecerse mediante ley. Como en relación con el art. 16.3 PREA quedó dicho, este Consejo considera que la fijación del régimen electoral de los Cabildos corresponde a la legislación estatal. Tampoco puede el Estatuto, por todo lo antedicho, congelar el sistema de elección en el actual de



elección directa de sus miembros (37.2 PREA), pues sólo a la Ley Orgánica reguladora del Régimen Electoral corresponde optar por tal fórmula o por cualquier otra (art. 201.5 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General).

### **Apartado 3.**

No es necesario reiterar que los Cabildos son “órganos de gobierno y administración de las islas”. Por otra parte, el precepto no es sino la reproducción del art. 2 LRBRL, que ningún obstáculo plantea. Se refiere a la atribución de competencias en el ámbito de la autonomía local y, por ello, garantizadas por la autonomía local. Debe ser el Legislador estatal el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas previsto en el art. 149.1.18ª CE, por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales (SSTC 25/1983, de 7 de abril, 76/1983, de 5 de agosto, 99/1987, de 11 de junio, y 214/1989, de 21 de diciembre).

### **Apartado 4.**

Se refiere a los Cabildos en cuanto “instituciones de la Comunidad Autónoma”. Este precepto menciona funciones que ya están previstas en el Estatuto (art. 21.2 PREA) y silencia otras que también lo están (art. 20.4 PREA, participación en la Comisión General de Cabildos del Parlamento de Canarias o la audiencia previa a la reforma estatutaria, art. 90 PREA). Por ello, el precepto debería hacer salvaguarda, mediante cláusula genérica, de las funciones ya previstas en otros preceptos y limitarse a las de nueva redacción.

El precepto, por otra parte, sólo trata de la delegación de funciones administrativas en los Cabildos, pero no la transferencia (art. 23.4 EAC). Si los Cabildos son ente local e “instituciones” de la Comunidad (art. 16.3 PREA), el régimen funcional estatutario debiera asimismo reflejar esa condición. Por ello, debiera seguir conservándose la dualidad transferencia/delegación. Recuérdese que no estamos en el precepto que ordena a los Cabildos como Administración local, sino en aquel que los considera instituciones de la Comunidad Autónoma.

### **Apartado 5.**

Este apartado es trasunto del art. 59 LRBRL, que se refiere justamente a la coordinación de las competencias locales por parte de la Comunidad Autónoma, “en especial” de los Cabildos (art. 41.1 LRBRL) a fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas, “cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarias de los de éstas” (art. 10.2 LRBRL).

Refuerza la Propuesta de Reforma, en este apartado 5, las facultades de coordinación sobre la actividad de los Cabildos Insulares que el vigente Estatuto concede a la Comunidad Autónoma, pues podrá inspeccionar sus servicios, requerirles información y señalarles por Ley objetivos y prioridades en la materia. Debe señalarse que tales facultades inspectoras exceden de las admitidas por el precepto básico aplicable (56 LRBRL); y que, respecto del señalamiento de objetivos y prioridades, habrá de indicarse en el precepto estatutario que lo será en los términos de la legislación básica del Estado (pues el art. 59 LRBRL puede cambiar en el futuro, estableciendo otra técnica distinta para armonizar la coordinación con el respeto a la autonomía local). En lo relativo a la cuestión planteada, la Comunidad Autónoma podrá establecer “modulaciones o fórmulas singulares y límites específicos de la coordinación, en los términos del art. 59 de la referida Ley estatal 7/1985” (STC 27/1987, de 27 de febrero); ello supone que debe consignarse expresamente en el precepto estatutario el marco ineludible de la legislación básica y que no resulta oportuno transcribir su contenido, para evitar que modificaciones sobrevenidas de tal legislación básica coloquen el contenido jurídico estatutario en contradicción con la misma.

Si se tratase de una medida que se proyecta sobre cualquier función del Cabildo, sea cual fuere su naturaleza, entonces debería distinguirse entre *competencia local* y *competencia autonómica*. *Ésta admitiría la inspección de servicios, aquélla no; pues la base vigente (art. 56.2 LRBRL) permite recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, la exhibición de expedientes y la emisión de informes*, debiéndose recordar que en el ámbito local, protegido por la autonomía, no cabe la aplicación de controles jerárquicos o tutelares, indeterminados o ilimitados. Sin embargo, “el principio de autonomía de las Corporaciones Locales es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de sus competencias realizado, en los casos y formas predeterminados por el Legislador, por el Estado o

por las Comunidades Autónomas, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otras sobre las entidades locales” (STC 27/1987, de 27 de febrero). Así mismo, en la misma Sentencia, dice el Tribunal Constitucional: “La coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan sólo un límite al ejercicio de las mismas”.

Esa coordinación es posible y admisible en cuanto no lesiva de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo) pudiendo tener mayor alcance, si cabe, cuando se trate de *competencias autonómicas*. Si bien debe respetarse un margen de libre decisión en favor de las Administraciones sujetas a la coordinación, sin la cual no puede existir autonomía.

#### **Apartado 6.**

Idéntica clase de consideraciones cabe efectuar de este apartado, que es una *cuasi* reproducción del art. 60 LRBRL que se refiere a las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley cuando ello afecte al ejercicio de las competencias autonómicas. El supuesto de hecho no es exactamente el mismo que el que ahora se contiene en el Estatuto, que sería inobjetable en cuanto se tratara de funciones y servicios autonómicos *transferidos o delegados*, pero no si se tratara de funciones y servicios de carácter local, protegidos, por ello, por la autonomía de ese carácter.

La vocación de generalidad del precepto hace que el mismo se refiera a una y otra clase de funciones. Si no se modificara la legislación básica de régimen local, el supuesto excedería -levemente, pero lo haría- la vigente base.

#### **Apartado 7.**

Contempla la posibilidad de delegación de funciones de los Cabildos en los Municipios, prevista también en el art. 27 LRBRL. El precepto se refiere, en efecto, a la delegación de las “funciones administrativas propias”, que son las de régimen local. Nada se añade a la norma básica vigente, por lo que el precepto es ocioso, salvo que se pretenda darle una especial fuerza formal pasiva. La delegación intersubjetiva de régimen local está ya prevista en la Ley de Bases.

#### **Art. 38.**

Por lo que al art. 38 PREA atañe, concerniente a los Municipios canarios, a lo dicho anteriormente hay que añadir que la ordenación propuesta, inexistente en el

vigente Estatuto, se limita a incorporar contenidos que ya se encuentran previstos en la legislación básica del Estado, expresión normativa de su competencia constitucional en la materia (art. 149.1.18ª CE).

#### Art. 17.

Estamos ante el ámbito material que constituye los elementos esenciales del sistema electoral especial autonómico cuya fijación corresponde a la Comunidad en su Estatuto, sobre la base del art. 152 CE y los límites que resultan de la Ley 5/1985, de 19 de junio, Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG). Nos encontramos ante una materia en la que la Comunidad cuenta con un amplio margen creativo en los elementos esenciales, tanto en la definición de la circunscripción (STC 81/1991, de 22 de abril), como en la fijación de las barreras electorales (STC 75/1985, de 21 de junio), que conforman el cauce que sirve para la doble función de “canal para el ejercicio de derechos individuales” y como medio para “dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático” (STC 225/1998, de 23 de noviembre).

En relación con el sistema electoral diseñado por la PRE-1994, este Consejo ha expresado:

*“El sistema de representación proporcional es el que la Constitución reconoce como aplicable en los procesos electorales de las Comunidades Autónomas; criterio que, no obstante, es corregido constitucionalmente (art. 152.1) pues las Comunidades Autónomas deberán asegurar ‘la representación de las diversas zonas del territorio’, criterio corrector que debe complementarse con el legalmente previsto -art. 163.1.a) LOREG, de carácter supletorio en cualquier caso- de desarrollo del art. 23.1 CE, en conexión con el art. 68.2 CE, del que resulta la exclusión de la atribución de escaños a aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción”.*

*“Como es sabido, tal barrera electoral fue expresamente declarada constitucional en la STC 75/1985, de 21 de junio, criterio así mismo recogido, como se expresó, en el vigente Estatuto de Autonomía el cual, además, incorpora un segundo criterio corrector cual es el 20% de los votos válidamente emitidos en cada circunscripción electoral, que es la Isla”.*

*“Esta barrera, que tiene carácter supletorio de la legislación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas, disposición adicional primera.2 y 3 LOREG, figura así mismo en el Estatuto vigente que, como se ha dicho, añade un segundo criterio que, éste sí, supone expresión de mandato constitucional de asegurar, en cualquier caso, la representación de las diversas zonas del territorio; es decir, en nuestro caso, de las Islas. La regularidad constitucional de este segundo criterio corrector ha sido así mismo confirmada por la STC 72/1989, de 20 de abril”.*

El art. 17.1 PREA contiene dos determinaciones de orden menor, que sugieren distinta clase de observación.

#### **Apartado 1.**

1. Mediante la primera, se refuerza, de forma innecesaria, el carácter del Parlamento como órgano representativo del pueblo canario, acentuando el hecho de que sólo el Parlamento representa al pueblo de Canarias en cuanto institución que simboliza la democracia representativa. La fórmula vigente del art. 9 EAC [“El Parlamento, órgano representativo del pueblo canario, estará constituido (...) EAC] transmite esa misma idea, aunque con una fórmula literaria diferente. Nada pues que objetar.

2. Tanto en la fórmula vigente como en la Propuesta de Reforma se señala que el Parlamento “estará constituido por Diputados autonómicos”.

El art. 19.2 PREA y el art. 11.2 EAC determinan que “el Parlamento se constituirá dentro del plazo de los treinta días siguientes a la celebración de las elecciones”. El precepto que se comenta habla de “constituido” a modo de *integrado*.

Tales diputados cuentan “todos con idéntico estatuto jurídico”, según el art. 17.1 PREA.

La incorporación de esta expresión se justifica por la circunscripción autonómica que crea el art. 17.3 PREA, a la que corresponden “quince diputados”, en tanto que los 60 restantes, como ahora, se asignan a las respectivas circunscripciones insulares. Se quiere asegurar que, sea cual sea la circunscripción por la que se haya sido elegido, todos los Diputados tendrán el mismo estatuto jurídico.

La incorporación a la Propuesta de un precepto como el citado se fundamenta en que, tal y como se señala en el apartado 3 del mismo precepto, habrá dos clases de

circunscripciones electorales: una regional o autonómica y 7 insulares. Se trata, pues, de dejar claro que sólo existe una clase de Diputados, sea cual fuere la circunscripción de elección de procedencia. Desde esta perspectiva, nada que objetar al respecto.

Ahora bien, se debe señalar que el estatuto jurídico del titular de una función pública se obtiene *después de* haber sido designado o, como es el caso, elegido. Por ello, la fórmula "todos con idéntico estatuto jurídico" debería ir después de "elegidos por sufragio universal, directo, igual, libre y secreto", bien a continuación sin solución de continuidad, bien en apartado distinto, que sería el 2: "Todos *los Diputados poseen el mismo estatuto jurídico*", técnicamente mejor.

### **Apartado 2.**

El art. 17.2 PREA se limita a suprimir el artículo "el" de la vigente redacción del precepto contenida en el art. 9.2 EAC: "El sistema electoral es el de representación proporcional". De modo que, ahora, el "sistema electoral es de representación proporcional". Supresión correcta, pues no hay un único sistema o modo de entender la proporcionalidad de un sistema electoral.

### **Apartado 3.**

El art. 17.3 PREA señala el número de Diputados (75) y su distribución: 15 "por una circunscripción, cuyo ámbito será el de toda la Comunidad Autónoma", y 60 "atribuidos a siete circunscripciones insulares", atribuyendo directa y exactamente el número de escaños a elegir por cada una de las circunscripciones insulares sin consideración de su población, sin dejar margen para que el número de escaños cambie según las variaciones de población y sin atender a una relación proporcional entre la población de las circunscripciones insulares y el número de escaños a elegir en ellas.

Se crean, pues, dos circunscripciones, la de la Comunidad Autónoma y la de la Isla, aunque no se diga así, mas se deduce, al menos la insular, de la atribución de escaños a la misma. Nada que objetar desde el parámetro constitucional.

Una observación de carácter técnico es la referida a que una cuestión es el número de Diputados de la Cámara y otra distinta es el número de escaños que corresponden a cada circunscripción. Por eso, no es de rigor técnico -aunque se entiende- expresar que los Diputados *se distribuyen* "de la siguiente forma".

Dicho lo anterior, es necesario hacer algunas reflexiones.

El Estatuto es la fuente del Derecho que crea la Comunidad Autónoma (art. 143.1 CE), que deberá recoger inexcusablemente (147.2 CE) la denominación de la Comunidad, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas y las competencias. Además, en garantía de su autonomía, el art. 147.3 CE impone que las Autonomías regulen su procedimiento de reforma. Pueden regular sus poderes normativos, es decir, las fuentes del Derecho que esas instituciones pueden crear; aunque no lo diga explícitamente el art. 147.2 CE, otros preceptos constitucionales sí: el art. 152.1 se refiere a una Asamblea con potestad legislativa; los arts. 150.1 y 153.a) que contemplan leyes autonómicas; el art. 157.1.b) en relación con los arts. 31 y 133.2 previendo leyes tributarias autonómicas ...

La reserva de esas materias al Estatuto de Autonomía puede ser absoluta o relativa. "Existe una reserva absoluta a Estatuto cuando sólo éste puede regular una materia con exclusión de cualquier otra fuente del Derecho y será relativa cuando el Estatuto de Autonomía establezca la normativa esencial de la materia permitiendo que otras fuentes del Derecho la desarrollen y completen" (Dictamen 111/2005, de 13 de abril, de este Consejo Consultivo). "La denominación de la Comunidad Autónoma y de sus instituciones es materia objeto de reserva absoluta a Estatuto. Sin embargo, respecto a la regulación de éstas, hay que reparar en que el art. 147.1 CE califica al Estatuto de Autonomía como norma básica de cada Comunidad Autónoma, es decir, como norma que sienta las bases de su regulación. Así, el Estatuto de Autonomía regula las características esenciales del Parlamento autonómico y remite la regulación de detalle al Reglamento parlamentario" (mismo Dictamen 111/2005).

El art. 152.1 prescribe "una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio". Es consustancial a la representación proporcional que la atribución de escaños a la circunscripción guarde alguna proporción con la población de éstas, cualesquiera que sea la corrección territorial a introducir (cfr. art. 68 CE). También se le ordena al Legislador que distribuya el número total de escaños "asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población". El legislador-estatutario, -dispone de un amplio margen para establecer el sistema proporcional que considere más conveniente, pero no puede ignorar, en la relación población/asignación de escaños, toda proporcionalidad, según lo que la Constitución entiende por sistema electoral proporcional.

Diversas son las fórmulas posibles, todas conformes con la Constitución, para la regulación del sistema electoral por el Estatuto de Autonomía. Así lo ha señalado este Consejo Consultivo, en su Dictamen 111/2005:

*“La Constitución no exige que la regulación del sistema electoral autonómico sea completada exhaustivamente por el Estatuto, que podrá considerar básicos todos sus aspectos, sólo algunos remitiendo la ordenación de otros a la Ley, o diferir a ésta el complemento normativo de todos los aspectos del régimen electoral. Todas estas opciones resultarían conformes a la Constitución”.*

Por ello, tan conforme a la Constitución resulta la fórmula hasta ahora vigente, que fija transitoriamente y remite a una ley electoral la asignación de escaños a cada circunscripción, como ésta que ahora se propone para sustituirla, de fijar tal asignación en el articulado del propio Estatuto.

#### **Apartado 4.**

El art. 17.4 PREA se dedica a regular el régimen jurídico de la circunscripción autonómica, se pretende establecer la condición a la presentación de esta candidatura de que “deberán presentar una candidatura, al menos, a una circunscripción insular”. De lo que se trata es que presenten una candidatura por una circunscripción insular, al menos, pudiendo presentar candidaturas por dos o más circunscripciones, pero no en la misma. De acuerdo con el art. 6 CE, la creación y el ejercicio de actividad de los partidos políticos son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. El art. 9.1 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP) reconoce, así mismo, su derecho a ejercer libremente sus actividades; entre ellas se incluye la de presentar candidaturas en aquellas circunscripciones en que lo estimen oportuno.

No obstante lo anterior, la STC 45/1992, de 2 de abril, reconoció el amplio margen del legislador para adaptar el sistema electoral de la Comunidad Autónoma a las peculiaridades que la caracterizan. “El sistema proporcional puede asumir, en consecuencia, diversas variantes, y no puede excluirse que el Legislador autonómico, a la hora de configurar la variante concreta a seguir, en el uso de su libertad de configuración normativa, introduzca correcciones o modulaciones al principio de proporcionalidad. En tanto el Legislador autonómico se funde en fines u objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no cabrá aceptar el reproche de inconstitucionalidad de sus normas o de sus aplicaciones en



determinados casos, por no seguir unos criterios estrictamente proporcionales” (STC 45/1992, cit.).

“Como el propio texto constitucional demuestra en su art. 68, es compatible el carácter globalmente proporcional de un sistema electoral con el hecho de que, atendiendo a circunstancias especiales, como puede ser la condición insular, haya que otorgar una representación específica y propia a una determinada población” (STC 45/1992, cit.).

#### **Apartado 5.**

El art. 17.5 PREA se destina a las barreras electorales, que son dos, en razón de la distinta circunscripción a la que hayan concurrido las candidaturas.

El art. 152.1 CE establece que los Parlamentos autónomos deben ser elegidos por sufragio universal “con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio”.

Sistema de representación proporcional significa que debe existir entre la composición política del Parlamento autonómico y la del cuerpo electoral una relación de semejanza (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, y 75/1985, de 21 de junio).

El art. 68 CE dispone que el Congreso de los Diputados se elija por un sistema proporcional y define los parámetros que ha de respetar el Legislador al instrumentarlo; se establece un mínimo y un máximo de miembros, se fija la circunscripción electoral (la Provincia); se garantiza una representación mínima inicial (corrección territorial); y se ordena que los demás escaños se distribuyan en proporción a la población. Dentro de esos límites el Legislador goza de una amplia libertad para instaurar el sistema proporcional que considere más conveniente.

Del art. 69 CE (composición del Senado) se deduce qué es representación territorial.

En virtud del criterio hermenéutico de unidad de la Constitución y del principio de homogeneidad constitucional podemos extraer las siguientes consecuencias:

El criterio poblacional se ha de conjugar con el criterio que exige que se asegure además la representación de las distintas zonas del territorio. Por eso, el Legislador dispone de un amplio margen para determinar cuántos escaños le corresponderán a cada circunscripción independientemente de su población, cuántos se distribuirán

entre las circunscripciones en atención a su población y cuáles serán los criterios cuantitativos de esta distribución.

Y es que “el proceso electoral en su conjunto, no es sólo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos por el art. 23 CE, sino que es también, a través de esta manifestación de derechos subjetivos, un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general de la acción de aquél” (STC 225/1998, de 25 de noviembre).

#### **Art. 18.**

Este precepto de la Propuesta reitera casi literalmente el vigente art. 10 EAC, salvo por la referencia -y sólo parcial- a los “supuestos de disolución anticipada” de la Cámara previstos en el apartado 2. Se dice parcial porque, aunque el vigente precepto estatutario no dice lo que ahora se propone, es lo cierto que el art. 17.2 EAC sí contempla un supuesto de disolución anticipada (cuando ningún candidato hubiese obtenido la confianza del Parlamento). La novedad es que, como se verá, la Propuesta introduce (art. 34 PREA) la disolución anticipada acordada por el Presidente del Gobierno. Por ello, el comentario a esta cuestión concreta se pospondrá al del art. 34 PREA.

#### **Art. 19.**

La única modificación del actual art. 11 EAC consiste en la sustitución de la expresión “canario” por la “de Canarias”, para designar al Parlamento autonómico. Irrelevante desde el punto de vista constitucional, aunque técnicamente más preciso, pues, justamente, el Parlamento es de la Comunidad Autónoma y Canarias es el nombre de la Comunidad (art. 1 PREA).

#### **Art. 20.**

La modificación propuesta afecta a los apartados 1 a 7 del vigente art. 12 EAC y son de orden menor: se desdobra el actual apartado 1 en dos apartados (1 y 2); se mejora la redacción de los actuales apartados 2, 3, 4 y 6; se suprimen de este artículo los apartados 5, 8 y 9, que pasan a ser contenido de otros preceptos; y se deja como está el apartado 7 vigente.

Ninguna cuestión plantean las reformas introducidas. Por razones sistemáticas, el apartado 2 que se propone (funcionamiento del Parlamento en Pleno y Comisiones) debería ser el 3, justamente antes de la previsión de la Comisión General de Cabildos; y el 3 propuesto (la elaboración del Reglamento), el 2. Correcto es decir que el Parlamento “elaborará” el Reglamento, sustituyendo el impropio de “dictará” que utiliza el art. 12.2 EAC. Igualmente es más correcto técnicamente decir, en el apartado 7, que el Parlamento “elaborará” su propio Presupuesto.

El apartado 3, que se refiere al Reglamento de la Cámara y su contenido, que tasa, es objetable en la medida en que la determinación de ese contenido se reitera en el art. 23 PREA, de forma más exhaustiva. De hecho, el Reglamento contiene ordenación concerniente a materias a las que el apartado que se comenta no menciona (como la designación de Senadores), a las que sí se hace referencia en el art. 23 PREA, que habla de las funciones del Parlamento. Bastaría con que en este apartado se contuvieran las referencias a los Grupos parlamentarios y a la Diputación Permanente y que las demás -que, como se ha dicho, no agotan la realidad- se sustituyeran por una cláusula de estilo o de reenvío al citado art. 23 PREA, del tenor de *cuantas otras cuestiones afecten al ejercicio de las funciones previstas en el art. 23 de este Estatuto*.

Correcto es que en el apartado 5 se incorpore, como modificación del vigente art. 12.4 EAC, la frase “al menos dos tercios de los Diputados elegidos en una misma circunscripción insular”, en vez de la vigente “al menos los dos tercios de los Diputados representantes de una isla”.

En efecto, como ya dijo este Consejo en el Dictamen 65/1994, citado:

*“En primer lugar, el Parlamento de Canarias está constituido por Diputados regionales (art. 8.1 EAC), siendo el órgano estatutario que representa al pueblo canario (art. cit.). Por otra parte, dado el sistema de gobierno de esta Comunidad Autónoma, el régimen de adopción de acuerdos responde al denominado principio democrático, siendo la regla la adopción de acuerdos por mayoría simple salvo que el Ordenamiento exija otra diferente.*

*Dicho esto, en primer lugar, el Diputado no representa a la Isla (distinto sería que se dijera que tales Diputados son los elegidos por una circunscripción electoral, que es la Isla, lo que es sustancialmente distinto) (...).”*

Por más que en ese mismo Dictamen y seguidamente este Consejo puntualizó que:

*“(...) en segundo lugar, dada la imbricación vigente y proyectada de los Cabildos insulares con la Comunidad Autónoma (que es simplemente funcional y no orgánica, tal y como se expuso), resulta incongruente que el porcentaje de Diputados señalado (que en la eventualidad más extrema serían 2, disposición transitoria primera.1 EAC) pudiera bloquear la adopción de un acuerdo plenario que puede contar con la conformidad, incluso, de una mayoría cualificada de la Cámara. Desde luego, ese veto temporal a la adopción del acuerdo correspondiente (que puede ser ciertamente útil desde el punto de vista de la práctica política) no casa ciertamente con lo que es circunstancial al sistema de democracia representativa y el normal funcionamiento de la institución parlamentaria, órgano estatutario preferente en tanto que representante del pueblo del que emana su legitimidad”.*

Sin embargo, *el sacrificio limitado* que se opera en el mencionado principio democrático parece compatible con las exigencias del mismo y el propio sistema parlamentario de gobierno, al que es consustancial el pacto político antes que la confrontación.

#### **Art. 21.**

El apartado 2 podría inducir a error en los términos en que se expresa, pudiendo interpretarse que se refiere a “todos” los Cabildos a la vez. Debiera decir, para evitar interpretaciones erróneas, *la iniciativa legislativa, en los términos que establezca el Parlamento de Canarias, corresponde, asimismo, a todos y cada uno de los Cabildos Insulares*, o tenor parecido.

Si los Municipios fueran elementos de la organización territorial del poder en la Comunidad, podrían tener alguna clase de participación institucional a estos efectos, como ocurre con alguna Comunidad Autónoma. Al fin y al cabo, cuentan con legitimación institucional ante el Tribunal Constitucional (art. 75.ter de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

## Art. 22.

El Boletín Oficial de la Comunidad tiene la denominación de "Boletín Oficial de Canarias" y de ello hace constancia el uso de la cursiva en la norma propuesta para su denominación. Si se llama de una manera, no puede llamarse de otra, aunque se sepa que se trata de la misma publicación. Si se trata de una cuestión de simple estilo literario, se podría cambiar la redacción propuesta.

En cuanto a la promulgación de las leyes, hay que tener en cuenta que corresponden al Presidente de la Comunidad Autónoma los siguientes cometidos:

a) Representación suprema de la propia Comunidad Autónoma. Contenido simbólico y protocolario, pero también con funciones de aspecto jurídico, como el nombramiento de los componentes de diversos órganos de la Comunidad.

b) Representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma. Está referida a la vertiente interior de la misma. Se concreta en ordenar la publicación del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en el Boletín Oficial. También, como vinculación de la organización jurídico-política de la Comunidad Autónoma en la estructura Estado-Comunidad, debe concretarse en la promulgación de las leyes autonómicas en nombre del Rey, como Presidente de la Comunidad Autónoma (no como Presidente del Gobierno).

## Art. 23.

La Propuesta de Reforma se limita a introducir en el apartado del actual art. 13.d) EAC un añadido conforme al cual la ley que allí se indica, de desarrollo de la designación de los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma, determinará también "la participación de los Senadores en las actividades del Parlamento de Canarias", conservándose a efectos de designación la vinculatoriedad entre las condiciones de Diputado y la de Senador, pero conservando en caso de aceptación la renuncia a la condición de Diputado autonómico.

La opción elegida es válida como cualquier otra posible, pues el art. 69.5 CE dispone que "la designación (de los Senadores) corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán en todo caso la adecuada representación proporcional".

El Reglamento de la Cámara contiene algunas previsiones, efecto o consecuencia de la aceptación, como la posibilidad de solicitar que el Senador comparezca ante la Cámara para que informe sobre asuntos debatidos en ella que “resulten de interés para Canarias; la asignación de medios a los Senadores “para mantener su relación con el Parlamento de Canarias” y la notificación a los Senadores de cuantos asuntos sean tratados por el Parlamento de Canarias que “pudieran resultar de interés para el mejor desempeño de su mandato como Senadores” .

No cabe duda de que la designación de los Senadores es competencia reglamentaria, por lo que debe ser el Reglamento del Parlamento de Canarias el que adopte las medidas oportunas para hacer operativo el mandato estatutario y a tal fin obedece la regulación reglamentaria antes señalada. Ahora bien, después de la designación, el Senador pierde toda vinculación orgánica con la Cámara para integrarse en el Senado como Cámara de representación territorial del Estado (art. 69.1 CE), aunque no puede ignorarse el dato de la procedencia del Senador y el territorio al que representa. Por ello, parece razonable que se prevea una norma que ordene la participación de los Senadores en las actividades del Parlamento, participación que, por cierto, ya se había contemplado por el Reglamento de la Cámara.

Como se expresó, el procedimiento de designación es una cuestión nítidamente parlamentaria, pero la participación del Senador en las instituciones autonómicas ya no lo debiera ser, al perder vinculación con la Cámara de procedencia. Mas debe repararse en el dato de que no se prevé la participación del Senador en las actividades de la Comunidad Autónoma, sino en las actividades del Parlamento, que viene a ser el punto lógico de conexión entre el Senador y la Comunidad Autónoma de procedencia. El vigente Reglamento del Parlamento ordena algunos aspectos de la participación de los Senadores en las actividades del Parlamento, limitadas, por cuanto carecen de mandato desde el momento en que aceptaron la propuesta. Si no hubiere renuncia al escaño, la regulación podría ser ciertamente más sustantiva, pero no lo es. Se ha hecho una opción lícita y constitucional, por lo que las otras posibles consideraciones son de simple oportunidad o conveniencia. La cuestión es que la Propuesta llama a la ley -obvio que debería ser del Parlamento de Canarias, como de forma innecesaria refuerza el precepto citado-, cuando debiera ser al Reglamento de la Cámara, pues lo cierto es que si la vinculación del Senador lo será a todos los efectos con el Parlamento, es en el Reglamento de éste donde se debe

ordenar los aspectos concretos de esa participación, por limitada que fuera. Como hasta la fecha ha venido haciendo el citado Reglamento.

#### Art. 24.

Se eleva a rango estatutario lo que era una realidad legal ordinaria [art. 21.b) de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno], que tenía su amparo en el art. 15.5 EAC, que atribuía al Gobierno cualquier otra “potestad o facultad que le sea conferida por las leyes”. Complementario de esa ordenación legal es el art. 151 del Reglamento del Parlamento de Canarias, que conforma el Título IX del mismo (Del control sobre los Decretos Legislativos del Gobierno).

Se trata de una facultad que por su *interferencia* en el ejercicio ordinario de la potestad legislativa de la Cámara hubiera debido en su día tener acomodo expreso en el Estatuto de Autonomía, pues no cabe duda alguna de que se trata de una facultad que cualifica de modo sustancial la forma parlamentaria de Gobierno que afecta al equilibrio, relaciones y control, entre dos de los órganos estatutarios básicos de la estructura política de la Comunidad Autónoma. No se trata, pues, de una facultad más que pudiera ser atribuida por ley al Gobierno. Se trata de un elemento clave en las relaciones de poder en la Comunidad, por lo que el lugar idóneo para ello es el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica de la Comunidad.

Dicho esto, la ordenación que se propone es exactamente igual, salvo matices irrelevantes [la denominación de la norma como “Decretos legislativos”, por cierto en un injustificado plural, art. 24.3 PREA; la sustitución del término “Tribunales” por “Tribunal Constitucional y de la Jurisdicción ordinaria”, que no es sino la concreción de aquel término (arts. 24.6 PREA y 82.6 CE; y la supresión del calificativo “adicionales”, cuando se trata de fórmulas de control, arts. 24.6 PRE y 82.6 CE], que es la que se contiene en los arts. 82 y 83 CE (objeto de, entre otros pronunciamientos, de la STC 205/1993, de 17 de junio), indicándose que el mencionado art. 21.b) de la Ley 1/1983 atribuía al Gobierno el ejercicio de la citada potestad “en los términos del art 82 de la Constitución”, sin mencionar el art. 83. Ahora la cita es de ambos, de forma expresa, en el cuerpo del Estatuto.

La reiteración del precepto constitucional (debiéndose recordar aquí que en materia de instituciones no cabe aplicar las normas constitucionales que regulan los órganos del Estado, STC 179/1989, de 2 de noviembre), lleva a calificar la potestad

que se comenta como la de “dictar normas con rango de ley sobre materias no reservadas a ley formal”. Lo que pretende ser un trasunto del homónimo precepto constitucional, que limita la delegación legislativa a aquellas materias “no incluidas” en el art. 81 CE. Es decir, la materia orgánica cuya singularidad procedimental más notoria es la de que serán aprobadas por “mayoría absoluta (...) en una votación final sobre el conjunto del proyecto”.

En la Constitución tiene sentido la limitación en cuanto la materia orgánica está exenta de la delegación legislativa, pero más allá de la materia orgánica la potestad legislativa es universal, de modo que si no se contiene alguna limitación material expresa, la habilitación de la potestativa también lo es, en los términos y límites concretos que se puedan hacer constar en la ley de bases. Es cierto que la norma propuesta pretende y parece limitar el alcance de la delegación legislativa, pero no lo consigue. Decir que la delegación legislativa no procederá en las materias reservadas a la ley formal obliga a distinguir en el Estatuto cuándo la ley es formal.

Si se quisiera mantener la *excepción constitucional* de los Decretos legislativos - que es lo que parece, dada la reproducción casi literal del precepto constitucional-, se podría decir, por ejemplo, que la delegación legislativa no procedería en los casos en que el Estatuto exige mayoría cualificada, sea absoluta u otra distinta, debiéndose recordar que la Constitución al excluir las leyes orgánicas de la delegación legislativa está justamente cualificando la excepción en base al procedimiento y mayoría exigidos en tal clase de leyes.

Al margen de ello, se pueden formular algunas precisiones técnicas a la redacción propuesta:

Si la delegación es “expresa”, no hace falta decir que no se permite de modo “implícito”; y si debe “fijar plazo”, no es preciso que se proscriba “por tiempo indeterminado”. Por otra parte, debe sistematizarse el texto, de modo que se ordenen las normas relativas a condiciones generales de ejercicio, los requisitos de las bases, y las consecuencias o efectos de la delegación.

#### **Art. 25.**

En este caso, se intenta importar al Estatuto la previsión del art. 86 CE, que regula los Decretos-ley en el ámbito estatal, único sobre el que la Constitución prevé esta peculiar y *extraordinaria forma de legislar*. No obstante, del mismo modo que



los Estatutos pueden contemplar la legislación delegada dentro del sistema autonómico de fuentes, también pueden contemplar la posibilidad de que el Gobierno de la Comunidad Autónoma apruebe decretos-ley, dado que la Constitución, si bien no lo prevé, no prohíbe esta fuente del Derecho dentro del Ordenamiento autonómico.

Son dos los Decretos-ley que se prevén en la Propuesta: uno, que se aprueba en "caso de extraordinaria y urgente necesidad" (apartado 1), justificadas por circunstancias catastróficas o de emergencia; otro, con carácter "cautelar", por razones de conveniencia del procedimiento legislativo (apartado 2), mediante proyecto de ley cuyo objeto pueda verse gravemente obstaculizado por la aplicación de las normas vigentes o el ejercicio de derechos derivados de éstas mientras se produce la tramitación parlamentaria de aquél.

Cuando las instituciones y procedimientos ordinarios del sistema parlamentario no son adecuados para afrontar una situación determinada y concreta, se justifica entonces y sólo entonces la excepcionalidad que consiste en que el Gobierno pueda aprobar, de la forma expeditiva que se ordena a nivel constitucional para el Estado (art. 86) y ahora a nivel estatutario, una norma con fuerza de ley, siendo así que el ejercicio de la potestad legislativa corresponde al Parlamento.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones (SSTC 182/1997, de 29 de septiembre; 11/2002, de 17 de enero; 97/2002, de 25 de abril; 137/2003, de 3 de julio; 105/2005, de 9 de mayo; 189/2005, de 7 de julio; 329/2005, de 15 de diciembre; 332/2005, de 15 de diciembre, entre otras) sobre el presupuesto habilitante que legitima el uso de los Decretos-Ley, es decir, la situación de extraordinaria y urgente necesidad a que se refiere el art. 86.1 CE. Esta doctrina, sin perjuicio de reconocer que la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha de concederse al juicio puramente político de los órganos directores del Estado, exige sin embargo, la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante, lo que conduce a que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no sea, en modo alguno, "una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la consideración de un límite jurídico a la actuación mediante Decretos-Ley", que se materializa en dos aspectos: la presencia

de una concreta situación de urgencia que el Gobierno pretende afrontar a través de esta fuente del Derecho y la existencia de una “necesaria conexión de sentido entre la situación que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan”.

#### **Apartado 1.**

Nada que objetar, pues, al Decreto-ley aprobado en “caso de extraordinaria y urgente necesidad”, pero que la propia Propuesta limita aún más al entender el concurso de esa necesidad cuando la misma se encuentre “justificada por circunstancias catastróficas o de emergencia”. Esta acotación del ámbito del Decreto-Ley autonómico no presenta reparos, dado que parte de la regulación constitucionalmente prevista, teniendo en cuenta, además, que es el Estatuto de Autonomía el que, dentro del respeto a la Constitución, ha de fijar las fuentes de producción del Derecho autonómico, lo que incluye la determinación del tipo de normas y las materias que pueden regular los órganos titulares de las potestades normativas.

Cierto que una circunstancia catastrófica o de emergencia constituye el supuesto de hecho típico de una situación de necesidad urgente. Pero, como se demuestra en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 182/1997, de 28 de octubre, y 137/2003, de 3 de julio, sobre reducción de tipos de gravamen; STC 111/1983, de 2 de diciembre, sobre expropiación por razones de utilidad pública; STC 29/1986, de 20 de febrero, sobre reconversión y reindustrialización; STC 23/1993, de 21 de enero, sobre licencias y autorizaciones para la instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo; y STC 11/2002, de 17 de enero, sobre supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público), la justificación de la aprobación de un Decreto-ley en razón de esa necesidad extraordinaria y urgente no tiene por qué coincidir con acontecimientos de tipo catastrófico (en este sentido, STC 60/1986, de 20 de mayo). Puede ser y es perfectamente posible que sea necesario adoptar una medida de este tipo con ocasión del desarrollo o ejercicio de cualquier otra actividad o circunstancia no catastrófica que requiera la intervención del Decreto-ley. Con la redacción propuesta, se limita el ámbito del Decreto-ley a acontecimientos de tipo catastrófico o de emergencia, no a cualquier otra situación, aunque sea materialmente de extraordinaria y urgente necesidad.

## **Apartado 2.**

Por su parte, el Decreto-ley "cautelar" se aparta del presupuesto habilitante de los Decretos-ley, previsto constitucionalmente. No se trata de una situación objetiva aunque sea indeterminada, pero determinable de forma jurídicamente controlable; se trata de una situación indeterminada, de valoración subjetiva, en su acepción política, de aseguramiento de una regulación futura. Se trata de aprobar una norma con fuerza de ley de carácter cautelar y vigencia limitada al plazo de un año a contar desde su entrada en vigor o a la fecha de entrada en vigor de la ley cuyo objeto se pretende salvaguardar.

El hecho de que el Gobierno pueda dictar normas con fuerza de ley se configura como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y, en consecuencia, está sometido en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos recogidos en la Constitución que lo legitiman (STC 29/1982, de 31 de mayo) y que han de entenderse igualmente aplicables a los que sean aprobados por los Gobiernos autonómicos. Por ello, la regulación estatutaria de esta particular fuente del Derecho ha de acomodarse a las previsiones constitucionales que no contemplan la posibilidad de Decretos-ley "cautelares".

## **Apartado 3.**

Es el que contempla los límites de los Decretos-ley, de ambas clases. Entre otros límites, no podrán afectar "al régimen jurídico de las instituciones de la Comunidad Autónoma o de las Entidades Locales, a materia fiscal o presupuestaria, al Derecho electoral o a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos sobre los que el Parlamento de Canarias pueda ostentar competencias legislativas o corresponderle su ejercicio".

Se intenta, en cierto modo, poner los mismos límites que la Constitución dispone para los Decretos-ley de ámbito estatal (art. 86 CE); precepto que, en efecto, limita el Decreto-ley a los derechos, deberes y libertades del Título I de la Constitución, y cuyo alcance ha sido delimitado por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La norma propuesta menciona justamente esos derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, que tampoco pueden ser objeto del Decreto-ley en el ámbito de competencia de la Comunidad, en la medida en que ello fuere posible. Lógicamente, el ámbito de disponibilidad de la Comunidad Autónoma sobre tales derechos será el que resulte de la Constitución y el Estatuto y, se recuerda, para algunos de esos

derechos se requiere ley orgánica. La intervención autonómica en la ordenación de esos derechos y libertades es siempre condicionada, limitada a su propia competencia, pues es obvio que la Comunidad Autónoma no puede ejercer competencias legislativas en materia en la que no ostenta competencia. En suma, se trata de que en esas materias sólo la ley formal es competente para normar y, por ello, es un ámbito excluido del Decreto-ley.

Por otra parte, es un poco críptica la referencia que se hace al “ejercicio” por parte del Parlamento de Canarias de esos derechos, deberes y libertades como límite así mismo del Decreto-ley. Puede que se refiera al derecho de participación política, pero ese límite ya se encuentra en la Constitución en un doble modo, como materia orgánica y como materia excluida del Decreto-ley del Estado; el ámbito de disponibilidad autonómica en la materia, permitido por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, puede entenderse incluido en el límite que así mismo se contempla en la norma propuesta que excluye del Decreto-ley el “derecho electoral”.

#### **Apartado 4.**

Nada que objetar a su redacción que toma del art. 86 CE, salvo que el plazo de 15 días no cuenta con *dies a quo*; y en el último párrafo en vez de “Decretos-leyes” debería decir *Decreto-ley*.

#### **Art. 26.**

Tanto el Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982, como la Reforma de 1996, parten de la premisa de que la institución del Diputado del Común entronca con los Procuradores del Común y Personeros de los siglos XVI, XVII y XVIII, como representantes de los vecinos en los Cabildos, germen inicial del sistema de autonomía municipal, que devendrán en Diputados del Común, por Reales Provisiones de 5 de mayo de 1766 para las Islas Realengas y de 14 de enero de 1772 para las restantes.

La configuración de estos Personeros Generales está, sin embargo, íntimamente relacionada con las peculiaridades de la incorporación paulatina de Canarias al Reino de Castilla.

El cargo de Personero, otorgado a los vecinos por los Reyes Católicos en la Isla de Gran Canaria a través del Fuero Real de Gran Canaria, no se llegó a ejercer en las

Islas de La Palma y Tenerife, pues, aun tratándose de islas de realengo, las Capitulaciones reales con el primer Adelantado de Canarias, van a determinar una situación jurídica peculiar cuasi-señorial de éstas.

En las Islas de Tenerife y La Palma, se aplica por inercia el Derecho de Castilla, el Fuero Juzgo, el Fuero de Sevilla y de Granada, derecho, que paulatinamente, va acomodándose a las características del territorio insular.

Por el contrario, la Isla de Gran Canaria, desde el 20 de diciembre de 1494, tuvo un ordenamiento propio, la Carta conocida por Fuero de Gran Canaria, análogo al de la ciudad de Baza.

En las Islas de Señorío, el Cabildo se vincula al poder señorial. Su limitada autonomía estaba sometida, por un lado, a las decisiones del titular del señorío. Los oficios serán designados por el Señor, en algunos casos, con carácter vitalicio y, por otro lado, se dará el control de la Real Audiencia.

Por Real Cédula de 14 de enero de 1772, la figura de los Personeros se generaliza en todas las islas de señorío.

En consecuencia, la denominación de "Diputado del Común", establecida por Real Provisión de 5 de mayo de 1766, no es singular de Canarias, sino que se generaliza en todo el territorio, tanto peninsular como insular, como cargos representativos con pretensiones de unificación en el ámbito local.

Solamente los Personeros Generales, en rigor, pueden considerarse figuras genuinas de Canarias.

Por otro lado, las modificaciones introducidas en este precepto (apartados 2 y 4) son escasas en relación con la redacción actualmente vigente del art. 14 EAC.

## **Apartado 2.**

Dispone que el Diputado del Común "podrá dirigirse, en el cumplimiento de sus funciones" a cualquier autoridad, organismos, funcionarios y entidades de "cualquier administración pública, incluida la Administración del Estado, con sede en la Comunidad Autónoma". La constitucionalidad de una previsión de este carácter ha sido declarada por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 142/1988, de 12 de julio, y 157/1988, de 15 de septiembre. Teniendo en cuenta que la expresión

“dirigirse a” no es equivalente al término “supervisar”. Implica, simplemente, la posibilidad de que el Diputado del Común se ponga en comunicación con cualquier órgano de dependencia de las Administraciones presentes en la Comunidad Autónoma.

Lo que se quiere expresar, con esta eventualidad, no es que se pretenda supervisar a esas otras Administraciones, sino que, con ocasión del cumplimiento de su función, el Diputado del Común podrá “dirigirse” a otras Administraciones distintas. No incurre en inconstitucionalidad al no extender la actividad supervisora del Diputado del Común a la Administración del Estado, ni al imponer obligación alguna para las Administraciones públicas que no sean Administraciones públicas canarias.

### **Apartado 3.**

Según este precepto, “una ley del Parlamento garantizará la independencia de sus actuaciones y regulará su organización, funcionamiento y su coordinación con el Defensor del Pueblo”. Son dos las observaciones que al respecto cabría hacer:

1. El precepto propuesto parece indicar que la ley garantizará la *independencia funcional* (“de sus actuaciones”) del Diputado del Común, lo que excluiría la *orgánica*. Para evitar tal interpretación, se debería eludir calificar la independencia.

2. La ley autonómica no debería regular la “coordinación (del Diputado del Común) con el Defensor del Pueblo”. La coordinación exige, a diferencia de la colaboración, una posición de jerarquía de una parte sobre la otra. En la coordinación las partes vienen obligadas a un comportamiento, no a un resultado y se mantienen íntegramente separados sus poderes de decisión. Por ello, la referencia a la coordinación no debería formar parte de la proposición normativa, sino de la que contiene en el apartado 2, mediante referencia, exclusivamente, a la cooperación con el Defensor del Pueblo en ese precepto. Cooperación que se caracteriza como la adecuada colaboración (SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, y 56/1986, de 13 de mayo), descartando invasiones competenciales innecesarias para el recto funcionamiento de la actividad de los Comisionados parlamentarios.

Igualmente, en este apartado, se contiene una remisión a la ley, que duplica la que se hace en el apartado 1, por lo que podrían simplificarse.

Así mismo, se deberían incorporar en el precepto estatutario las garantías de inviolabilidad e inmunidad reconocidas para los miembros del Parlamento de

Canarias, que, actualmente, disfruta el Diputado del Común por aplicación de la Ley estatal 36/1985, de 27 de febrero.

Por todo ello, se propone la siguiente redacción, en aras a una mejor técnica:

*4. El Diputado del Común ejerce sus funciones con imparcialidad e independencia. Durante el ejercicio de su cargo gozará de las garantías de inviolabilidad e inmunidad reconocidas a los miembros del Parlamento de Canarias.*

*La Ley regulará su estatuto personal, incompatibilidades, causas de cese, organización, así como las atribuciones de la institución.*

*5. En el ejercicio de su actividad podrá celebrar los acuerdos de cooperación que estime necesarios, tanto con el Defensor del Pueblo, como con los restantes Comisionados parlamentarios.*

#### **Art. 27.**

La modificación que se introduce en este precepto es de orden menor, pues si el vigente art. 15.3 EAC determina como función del Gobierno la “planificación de la política regional y la coordinación de la política económica insular con la regional”, ahora se previene como “planificación de la política económica (...) y su coordinación con las políticas insulares, teniendo en cuenta las necesidades de cada isla”. El precepto es técnicamente insatisfactorio, tanto por lo que omite como por lo que contiene; pero una correcta apreciación de su alcance exige la interpretación de todo el artículo. Y ello por varias razones:

1. Parece agotar el relato de funciones del Gobierno, cuando no es así. Los arts. 24 y 25 PREA, por ejemplo, le atribuyen el ejercicio de la potestad de dictar normas con fuerza de ley, que obviamente no se subsumen en “funciones ejecutivas y administrativas”, por lo que la cláusula residual del apartado 5 debería decir “cualquier otra potestad o facultad que le confiera este Estatuto o las leyes”.

2. La planificación económica es una competencia más que posee el Gobierno de Canarias, que, en el ámbito de sus competencias, podrá planificar el ejercicio de sus competencias en los más diversos sectores materiales de actividad. La planificación de la política económica es una competencia más dentro de la genérica de *dirección*

de la acción política de la Comunidad, función, por cierto, que no se encuentra en la propuesta que se formula; tampoco en el Estatuto vigente.

3. Le atribuye al Gobierno, como se dijo, la función de la “planificación de la política económica de la Comunidad Autónoma”, pero habría que añadir, quizás, “en el ámbito de sus competencias”, pues la Comunidad Autónoma ejerce de forma exclusiva “la ordenación y planificación de la actividad económica de la Comunidad Autónoma”, es decir, mediante intervención del Parlamento y del Gobierno [art. 49.1.B.1º PREA]. También el art. 74 PREA prevé que el “Gobierno elaborará, en el ámbito de sus competencias, los proyectos de planificación”, de acuerdo con las previsiones de la propia Comunidad Autónoma y de las Administraciones insulares y territoriales, “entre otros agentes sociales, diferenciando la planificación de la actividad económica general, competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (como lo es para el Estado *ex art.* 131 CE), de la política económica, “proyectos de planificación” (art. 131.1 CE), competencia del Gobierno.

En cuanto a la coordinación con las políticas insulares, hay que tener en cuenta que el art. 10.2 LRBRL establece que procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios sean concurrentes o complementarios y trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, a cuyo fin el art. 59 de la citada Ley básica determina que las leyes de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública -como la política o la actividad económicas- podrán atribuir al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad, en especial, de las “Diputaciones Provinciales” en el ejercicio de sus competencias (*vid.* Art. 41 LRBRL respecto a los Cabildos Insulares Canarios).

4. El Gobierno es, ante todo, un órgano estatutario, no una Administración pública, sin perjuicio de que el Consejo de Gobierno actúe o pueda actuar funciones de naturaleza administrativa. Lo que sí hace el Gobierno es dirigir la Administración de la Comunidad, siendo las Consejerías el nexo de unión con la acción política del Gobierno y agente de transmisión del impulso político a la estructura administrativa. Y lo que podría decir en un precepto como el que se comenta sería *que el Gobierno dirige la Administración Pública de la Comunidad Autónoma*.



## Art. 28.

Las modificaciones introducidas en el precepto vigente (art. 16 EAC) atañen al apartado 2, que se reordena y modifica parcialmente, y al apartado 3, relativo al número de miembros del Gobierno, que se suprime.

### Apartado 2.

Nada que objetar a la medida que se propone. Si acaso, se debería modificar la redacción del apartado 2 PREA, pues la misma parece dar a entender que son las atribuciones del *Gobierno* y el estatuto de sus miembros lo que se regulará por ley, cuando son las atribuciones y estatuto de los *miembros* del Gobierno lo que se regulará de tal forma. (*Las atribuciones del Gobierno* están en el art. 27 PREA, pero la redacción es más clara si se altera la proposición propuesta: *La Ley regulará las atribuciones y estatuto de sus miembros*).

## Art. 29.

Las modificaciones introducidas en este precepto son de orden menor: Suprimir en el apartado 2 del vigente art. 17 EAC el calificativo "canario" del Gobierno, lo que es, en efecto, obvio; y en el mismo apartado calificar el "programa" como "*de gobierno*", lo que, en efecto, es correcto. Por lo demás, nada que objetar.

La única objeción que cabría hacer es de carácter técnico a la redacción del último párrafo del apartado 4, que es doble:

1. Según el citado apartado, "el mandato del nuevo Parlamento durará, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el del primero". Pero debería decir: *El mandato del Parlamento que se constituya durará, en todo caso, hasta la fecha en que debería haber concluido el del Parlamento disuelto*.

Y es que el Parlamento se constituye y se disuelve, comenzando y terminando el mandato. No hay un Parlamento viejo y otro nuevo.

2. La norma propuesta contiene una expresión que podría distorsionar su aplicación, por lo que atañe a la duración del nuevo mandato. Y es que dispone que el mandato del "nuevo Parlamento" durará "en todo caso" hasta la fecha en que debería haber expirado el del anterior, dando a entender que, en este caso, no cabe

disolución anticipada del Parlamento por el Presidente. Nada que objetar si ésta es la vocación del precepto.

El art. 34.2.c) PREA condiciona la potestad disolutoria a si no ha transcurrido “un año desde la anterior disolución”, sin especificar si esa disolución es ordinaria por extinción de mandato, por imposibilidad de obtener la confianza o voluntaria por el Presidente del Gobierno.

#### **Art. 30.**

Las modificaciones introducidas en este precepto son inocuas. Por un lado, se sustituye el concepto geográfico de “archipiélago” por el institucional de “Comunidad”, en coherencia, por otra parte, con el art. 152.1 CE. Por otro, la fórmula “que deberá tener en todo caso la condición de Diputado”, por la de “habrá de ser Diputado”, tampoco plantea cuestión alguna.

Si acaso, técnicamente, debería estar ubicada en el apartado 1, cuando en el mismo se menciona al Vicepresidente, pues lo cierto es que la condición de Diputado la debe ostentar el Vicepresidente cuando el mismo es designado por el Presidente, no cuando sustituye a éste.

#### **Art. 31.**

Se puede plantear una observación de carácter técnico. El Presidente del Gobierno, Diputado de la Cámara, recibe un mandato del pueblo, titular de la soberanía, en el acto de la investidura; el Vicepresidente del Gobierno, que es Diputado, también cuenta con un mandato. Pero, los demás miembros del Gobierno no tienen mandato alguno, ni son elegidos, ni son investidos, ni reciben el *placet* de la Cámara. Gozan de la *confianza política* del Presidente. Los miembros del Gobierno *son* miembros del Gobierno y ejercen un cargo político por designación del Presidente. Por eso, en vez de “durante su mandato” debería decirse *durante el ejercicio del cargo* o expresión similar.

#### **Art. 32.**

La modificación propuesta al art. 20 EAC tiene un doble alcance: da contenido a la causa general de “incapacidad” del Presidente prevista en el estatutario precepto

vigente, convirtiendo la declaración de incapacidad en una decisión política, y cambia el estilo de algunas de las determinaciones del precepto.

En efecto, el art. 20 EAC precisa que el cese del Gobierno se producirá por la causa general de elección al Parlamento de Canarias y por circunstancias que atañen en exclusiva al Presidente del Gobierno: “pérdida de la confianza parlamentaria y por dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente”.

El precepto propuesto es objetable técnicamente por varias razones:

1. El Gobierno, como se dijo, no recibe la confianza parlamentaria, que sólo se otorga al Presidente, y éste constituye su Gobierno. El Gobierno no puede cesar por “la pérdida de la confianza parlamentaria” [art. 32.1.b) PREA]. Habría que añadir *del Presidente*.

2. Se incorpora un supuesto de incapacidad física o mental políticamente (así) reconocida por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, mezclando de esta forma lo que en puridad son o debieran ser objetos de dos procesos distintos y, por ello, dos situaciones distintas de incapacidad. Atribuir a la mayoría absoluta del Parlamento la facultad de acordar la “notoria incapacidad permanente, física o mental” del Presidente “que le inhabilite para el ejercicio del cargo” es un juicio de valoración política que debería fundarse en una resolución judicial firme, del mismo modo que se pide una resolución judicial firme del orden penal para cesar al Presidente por “inhabilitación para el ejercicio de cargo público” que se contempla en el mismo precepto. Si la *incapacidad penal* tiene que ser judicialmente declarada, la *incapacidad civil* también lo debe ser.

Por ello, una situación es la incapacidad civil judicialmente declarada, causada, por tanto, por razones físicas o psíquicas, y otra distinta es la “notoria incapacidad”, física o mental, que inhabilita al Presidente para el ejercicio del cargo, así apreciada por el Parlamento por mayoría absoluta.

Claro que también por mayoría absoluta puede prosperar una moción de censura, lo que conllevaría el cese del Presidente (arts. 33.2 y 32.1.b) PREA], por lo que se solapan los supuestos de incapacidad y de censura. Por ello, se podría mantener la diferencia entre una y otra clase de procedimientos a fin de dar entrada a otras situaciones materiales de inhabilitación -ajenas a las de carácter civil o penal- con una mayoría cualificada.

**Art. 33.**

Este precepto no altera el art. 21 EAC. Pero se le pueden formular dos observaciones de tipo técnico: la confianza parlamentaria se otorga en el acto de investidura al Presidente, no a su Gobierno que se constituirá seguidamente. Sin perjuicio, lógicamente, de que, tras el cese del Presidente, cese también el Gobierno [cfr. art. 32.1.b) PREA].

**Art. 34.**

Este precepto, de novedosa introducción, viene a ser una pieza clave del sistema parlamentario de gobierno, contrapunto de la responsabilidad política a la que se encuentra sometido el Presidente y que se sustancia mediante los procedimientos de confianza y censura, así mismo previstos en el Estatuto (art. 33 PREA).

La Propuesta reproduce la fórmula del art. 115.1 CE cuando atribuye esta potestad al Presidente "bajo su exclusiva responsabilidad". La potestad es del Presidente, es decir, de su responsabilidad; la responsabilidad es personal, no colegiada, pero política, y ésta se ventila en la inmediata consulta electoral. Si el Presidente es quien disuelve, no haría falta decir que es "bajo su exclusiva responsabilidad". Y que es de su exclusiva responsabilidad se desprende del hecho de que es la Cámara quien lo inviste a él y sólo a él y de que la intervención del Gobierno es deliberante, es decir, no decisoria.

Por lo que atañe a los límites de esta singular potestad disolutoria, este Consejo, en el Dictamen 65/1994, ya citado, dijo:

*"Tal posibilidad es consustancial a nuestra forma de gobierno parlamentaria, que ha tenido expresión tanto a nivel del Estado (art. 115 CE) como de las Comunidades Autónomas, aunque inicialmente no con rango estatutario, sino legal, solución esta última de constitucionalidad discutible, al afectarse al régimen y funcionamiento de órganos estatutarios de la Comunidad que, por ello, debiera tener constancia en el Estatuto de Autonomía, que es ahora lo que se pretende efectuar. Nada hay, pues, que objetar -antes al contrario- a la incorporación a la economía del Estatuto de una facultad consustancial de nuestra peculiar forma de gobierno. Sin embargo, sí es posible efectuar algún comentario a los límites que para el ejercicio de tal facultad se pretenden incorporar en el Estatuto de Autonomía; concretamente, a que tal*

*facultad no podrá ser ejercida durante el primer año de legislatura, con lo que supone una limitación de dudosa constitucionalidad en cuanto implica una erosión del contenido de una facultad consustancial a la forma de gobierno que debe ser ejercida, ciertamente, con mesura (por eso la Constitución, art. 115.3, impide el uso de tal facultad antes de que transcurra un año desde su ejercicio y "una vez presentada una moción de censura"). Desde luego, es razonable limitar el uso de tal facultad, pero lo que sí parece dudoso es que se proscriba el comienzo del ejercicio de la misma, de forma que en la redacción estatutaria propuesta durante el primer año no se puede disolver, pero en los años sucesivos se podrá disolver cuantas veces se estime conveniente y sin limitación temporal de clase alguna".*

Tal objeción debe ser ahora razonablemente matizada, pues en la norma propuesta [art. 34.2.b) PREA] se limita el ejercicio de esta facultad "durante los seis primeros y seis últimos meses de la legislatura".

De conformidad con lo dispuesto en el vigente art. 5 del Reglamento del Parlamento de Canarias, es la Mesa de la Cámara la que "fijará la fecha de la sesión solemne de apertura de la Legislatura", tras la constitución de la Cámara que tanto en el Estatuto vigente (art. 11.2 EAC) como en la Propuesta (art. 19.2 PREA) es dentro "del plazo de los treinta días siguientes a la celebración de las elecciones". No hay inconveniente en ello. Se trata de la fijación de un plazo que se fija por referencia a un determinado acto formal de la propia Cámara, como podía haber sido otro distinto (la constitución de la Cámara).

Se trata a la postre de una facultad que pretende garantizar la gobernabilidad de las instituciones cuando el Presidente del Gobierno tenga fundadas razones que hagan pensar que la gobernabilidad de la Comunidad, por la inestabilidad del Gobierno, puede estar en entredicho. Desde esta perspectiva, el plazo es razonable, tanto porque es tiempo suficiente para saber con qué apoyos cuenta el Gobierno en la Cámara, cuanto para garantizar la estabilidad del sistema.

Por otro lado, no hay acto formal de fin de Legislatura. El mandato es de 4 años, de elección a elección, por lo que debería señalarse el fin de Legislatura identificando el acto formal que materialmente la termina, que es la convocatoria de elecciones, formalizada por Decreto expedido 25 días antes de la expiración del mandato (art. 42.2 LOREG).

Ahora bien, si bien existe razón y fundamento para poner límite inicial al ejercicio de esta potestad, quizás no lo haya tanto para poner límite de término. Si existe una situación de inestabilidad política, razonablemente acentuada por la cercanía de las elecciones, no debería haber inconveniente alguno en que la potestad disolutoria se ejerza cuando se entienda que *la Legislatura está agotada* -lo que, obviamente, suele acontecer hacia el fin de la Legislatura-, bien materialmente, al cumplirse el programa de gobierno, bien políticamente, al encontrarse el Gobierno en situación de pérdida de capacidad o iniciativa política.

Pero, lógicamente, no existe obstáculo a que la condición temporal que limita el ejercicio de esta potestad esté redactada en los términos en que lo está.

Sí debería fijarse expresamente en este caso que, a diferencia de lo que ocurre en el supuesto de disolución del art. 29.4 PREA, la nueva Cámara que se constituya no tendrá mandato limitado, sino pleno.

#### **Art. 35.**

La Propuesta mejora la redacción técnica del vigente art. 22 EAC, en su apartado 3.

Sólo cabría hacer una puntualización de carácter técnico: La referencia a las leyes debe venir precedida por la del Estatuto, en cuyos arts. 37 y 38 PREA se contemplan supuestos singulares de descentralización de funciones administrativas a los Cabildos y Ayuntamientos.

La Administración funcionalmente descentralizada (es decir, la constitución de Organismos Autónomos) es una vía posible de gestión de funciones administrativas, que no tiene, sin embargo, relación en el precepto que se comenta, aunque sí a efectos competenciales [art. 49.1.A.3º PREA].

Los principios del apartado 2 ya se encuentran en la Constitución (art. 103.1 CE) y en la Ley básica del Estado (art. 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), normas a las que se hace referencia, por remisión, en el apartado 1 de este artículo: "De conformidad con los principios constitucionales y normas básicas del Estado".

## VI

### TÍTULO II

#### DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

El Título II de la Propuesta de Reforma lleva por rúbrica “De la Administración de Justicia”, arts. 39-47. En los citados artículos se pretende regular las siguientes materias: la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales (art. 43); la participación en la fijación de las demarcaciones de las Notarías, Registros de la propiedad y mercantiles y los nombramientos de sus titulares (art. 44); las convocatorias de concursos y oposiciones de plazas de Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia (art. 45); la organización y funcionamiento de los Juzgados y Tribunales en Canarias (art. 46); así como impulsar los medios extrajudiciales de solución de conflictos (art. 47).

La denominación “Administración de Justicia” procede del texto constitucional (arts. 117.1; 125 y 149.5). No obstante, es evidente que la Justicia no es susceptible de “administración” alguna, sino que se imparte, salvo que con la denominación “Administración de Justicia” se pretenda separarla del Poder Judicial y configurarla como parte de la Administración pública. Así, la Revolución francesa redujo a los Jueces a la consideración de funcionarios administrativos, incluidos en una carrera y sometidos al Poder Ejecutivo. Napoleón organizó la Administración Pública considerando la Justicia como elemento integrante de la Administración. El alcance constitucional de las expresiones “Poder Judicial” y “Administración de Justicia”, a pesar de todo, no es todavía uniforme, por lo que sería preferible denominar el Título II, al igual que la Constitución republicana de 1931, sin más añadidos que “De la Justicia”. El inconveniente de la utilización del término “Administración de Justicia” explica que el Tribunal Constitucional haya tenido que reiterar el término “Administración de la Administración de Justicia”, para referirse a cuestión distinta de la función jurisdiccional y del autogobierno (SSTC 56/1990, de 29 de marzo, 105/2000, de 13 de abril, y 253/2005, de 11 de octubre).

En sentido estricto, como señala el Tribunal Constitucional, se refiere a la función jurisdiccional y a los elementos intrínsecamente vinculados a la

independencia judicial y, en sentido amplio, abarcaría también los aspectos relativos al personal y al material al servicio de esa función jurisdiccional. Como señala el Tribunal Constitucional, “que los Estatutos hagan uso de la expresión Administración de Justicia en sentido equívoco. Ello es congruente con la propia vaguedad del concepto y con su uso constitucional” (STC 56/1990, cit.).

Por ello, la utilización de la expresión “Administración de Justicia” se podría emplear, sin embargo, en relación con las competencias relativas al personal o a los medios que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias en dicho ámbito, pues no es adecuada para referirse a la función jurisdiccional o a la competencia.

### **Art. 39.**

El art. 39 PREA se dedica a regular “la competencia de los órganos jurisdiccionales de Canarias”, señalando que 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”.

La “competencia” se relaciona con el ejercicio de la potestad jurisdiccional que, aun siendo una e indivisible, se distribuye por razones operativas y de eficacia entre diversos Juzgados y Tribunales.

Así, el art. 117.3 CE establece que el “ejercicio de la potestad jurisdiccional, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan”.

La competencia determina, por lo tanto, el conjunto de procesos que un Tribunal puede ejercer; la competencia, surge, como un *posterius* de la Jurisdicción. La diversidad de Tribunales, por su lado, genera la existencia de diferentes tipos de órganos y órdenes jurisdiccionales, así como la ordenación de los diversos objetos litigiosos.

La competencia supone, en definitiva, la medida objetiva de la materia sobre la cual está llamado en concreto a proveer un órgano judicial; o, dicho de otra manera, constituye el conjunto de asuntos o materias sobre los que puede un Tribunal ejercer jurisdicción de conformidad con las reglas existentes del Estado para asignar a los distintos órganos jurisdiccionales el conocimiento concreto de los asuntos.



La primera cuestión que debe observarse al art. 39 PREA, es la relativa a la denominación de "órganos jurisdiccionales de Canarias". El Poder Judicial se integra por una pluralidad de Jueces y Magistrados y, al mismo tiempo, por la existencia de una pluralidad de Juzgados y Tribunales -manifestación pluriorgánica- órganos todos ellos de carácter "estatal", a los que la Constitución atribuye la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE). No existen, por lo tanto, órganos jurisdiccionales "de" Canarias, sino órganos jurisdiccionales "en" Canarias, es decir, que tienen su sede en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias. La distribución territorial no significa que exista o pueda existir un Poder Judicial propio, en atención al lugar donde se encuentran. Todos los Juzgados y Tribunales, estén o no situados en Canarias, forman parte del Poder Judicial del Estado, sin alteración, por ello, del papel más o menos relevante de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la denominada Administración de Justicia y su eventual intervención en la organización de la demarcación judicial en Canarias, cuestiones a las que nos referiremos más adelante (arts. 152.1 CE y 35 LOPJ).

La reforma proyectada, situando en el Título II "la Administración de Justicia", mejora, sin embargo, la estructura del vigente Estatuto de Autonomía de Canarias (L.O. 10/1982, de 10 de agosto, modificado por L.O. 4/1996 de 30 de diciembre), que pretende reformar, que bajo la misma rúbrica, "De la Administración de Justicia", la regula en el Título I como una de las "Instituciones de la Comunidad Autónoma", materia que la reforma proyectada excluye, adecuadamente, de las Instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, al no formar parte de ellas, en sentido estricto, "la Justicia", limitándose el Título I a enumerar solamente al Parlamento de Canarias, Capítulo Primero (arts. 17-26); al "Gobierno de Canarias y su Presidente", Capítulo Segundo (arts. 27-35); y a la "Organización territorial de Canarias" (arts. 36-38).

El art. 39.1 PREA, al establecer que la competencia de los órganos jurisdiccionales de Canarias se extiende a todas las instancias y grados, "sin más excepciones que las establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial y leyes procesales del Estado", regula, con ello, la competencia de los citados órganos jurisdiccionales, de manera negativa, a tenor de la excepción expresada.

La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), así como también la Ley de Enjuiciamiento Civil [Ley 1/2000, de 7 de enero, (LEC)],

requieren, por el contrario, para atribuir el conocimiento de determinados asuntos judiciales, que así lo establezca el Estatuto de Autonomía. De este modo, el recurso de casación contra resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma precisa que el recurso se funde en infracción de normas de Derecho Civil Foral o Especial propio de la Comunidad y, además, que el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución [arts. 73.1.a) LOPJ y 478.1 LEC]. En el orden penal, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia conocerá de las causas penales que el Estatuto de Autonomía reserve al conocimiento del Tribunal Superior de Justicia [art. 73.3.a)].

En consecuencia, sería más adecuado, a tal fin, establecer que “la competencia de los órganos jurisdiccionales de Canarias se extiende a todas las instancias y grados, incluidos los recursos extraordinarios de casación y la revisión de sentencias firmes, de conformidad con la legislación estatal”, estableciendo, además, una disposición de “asunción competencial” con el siguiente tenor: *Se atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la facultad de asumir todas las competencias en materia de justicia para las que la legislación estatal exija una previsión estatutaria.*

Del mismo modo, se debería suprimir el apartado 2 del art. 39 PREA, que señala: “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”.

Dos reparos se deben plantear al contenido del citado precepto. El primero, relativo a la limitación de la expresión “Derecho propio” como instrumento de atribución del conocimiento del asunto a los órganos jurisdiccionales con sede en Canarias. El ámbito del derecho propio de la Comunidad Autónoma puede estar unido o no a la eventual infracción o aplicación de otras normas jurídicas, Derecho estatal o comunitario europeo (objeto jurídico procesal mixto). Cuando en el recurso se invoque un precepto constitucional, la competencia correspondería siempre a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (STC 62/1990, de 30 de marzo, y SSTS 7 de marzo de 1992 y 26 de mayo de 1993). A ello alude la STC 56/1990, de 29 de marzo, al sostener que “la casación regional” atiende de manera equilibrada a los principios de unidad y diversidad del Derecho privado y que la supremacía del Tribunal Supremo o sujeción a su jurisdicción en todos los órdenes, con independencia de lo dispuesto en materia de garantías constitucionales queda salvaguardada por los recursos previstos en las

materias que le son propias; es decir, aquéllas en las que resulta imprescindible unificar Jurisprudencia, circunstancia que no se da cuando se trata exclusivamente de Derecho civil autonómico”.

La segunda, el citado apartado 2 del art. 39 proyectado vincula, erróneamente, “las materias de Derecho propio de la Comunidad Autónoma” para atribuir el conocimiento “en todas las instancias y grados”, incluido el recurso de revisión.

La demanda de revisión o juicio de revisión, acción impugnativa autonómica, tiene por objeto rescindir una sentencia firme dejando imprejuzgada la cuestión litigiosa. A la revisión se accede por hechos ajenos a los del proceso, acaecidos fuera de aquél, que, sin embargo, afectan directamente a un litigio fenecido y que pueden delatar discordancia entre la sentencia y la justicia material.

En la revisión se da un doble enjuiciamiento: *iudicium rescindens* y *iudicium rescisorium*. Sólo el *iudicium rescindens* es la materia sobre la que la Sala del Tribunal Superior de Justicia debe, en su caso, pronunciarse, es decir, acerca de la existencia del vicio producido por el hecho nuevo, pudiendo dejar sin efecto la sentencia firme. En la misma línea sostiene el Tribunal Constitucional que “pese a su denominación, el recurso de revisión no es una nueva instancia sino un nuevo juicio rescisorio de carácter excepcional y articulable por motivos expresamente tasados por la ley” (STC 62/1990, cit.).

El Tribunal Supremo (Sala 1ª) ostenta competencia para conocer del llamado recurso de revisión, en materia civil (art. 56 LOPJ). Pese a ello, la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal estableció que “el recurso de revisión se interpondrá ante la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo. No obstante, cuando la sentencia impugnada hubiese sido dictada por un Juzgado o Audiencia con sede en una Comunidad cuyo Estatuto de Autonomía así lo hubiera previsto, del recurso conocerá la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con lo prevenido en este Título”.

La redacción dada a la entonces Ley de Enjuiciamiento Civil por la reforma de la Ley 10/1992 estableció así mismo su competencia para conocer del “recurso extraordinario de revisión que establezca la Ley contra sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma, si el correspondiente Estatuto de Autonomía ha previsto esta atribución”, redacción más

próxima al art. 53.2 de la Ley 32/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, que establece que “los recursos de revisión se resolverán por la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia cuando la sentencia firme impugnada hubiese sido dictada por un Juzgado o Tribunal con sede en la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto de Autonomía hubiese previsto tal atribución”. La vigente Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, dispone que la revisión de sentencias firmes se solicitará a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo o a las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La diferencia es más de forma que de esencia entre la atribución otorgada, en materia civil, a las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia de las respectivas Comunidades Autónomas, por sus textos estatutarios y por la Ley Orgánica del Poder Judicial, y lo regulado por la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En los Estatutos de Autonomía y en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la tramitación y decisión del llamado recurso de revisión por parte de los Tribunales Superiores de Justicia queda reducida, en su cobertura, al Derecho Civil, Foral, Especial o propio de la Comunidad Autónoma.

Desde una perspectiva técnico-procesal, estos Estatutos de Autonomía, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial, escrupulosa con lo reseñado por las normas estatutarias, incurren en serio y trascendental error, como es el de condicionar o limitar el recurso de revisión al Derecho Foral, Especial o propio de la Comunidad Autónoma, pues, en puridad, no puede existir una revisión por “motivos de Derecho propio”. La única opción viable, partiendo de una interpretación literal de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para intentar resolver el problema, sería admitir la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia siempre que del previo análisis del objeto litigioso, éste pudiera estimarse como materia de Derecho Foral, Especial o propio y aún así, esta solución debe descartarse. Por tal razón, el Tribunal Constitucional declara “la expresa justificación que no es predicable del recurso de revisión atribuido expresamente al Tribunal Superior en materias de Derecho Civil, Foral o Especial propio de la Comunidad, habida cuenta de los motivos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil (...) y no a una defectuosa interpretación o aplicación de normas jurídicas del Derecho Foral o Especial” (STC 56/1990, de 29 de marzo).

De atribuirse al Tribunal Superior de Justicia, en la Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, competencia para conocer del proceso de revisión, la

demanda de revisión de sentencias firmes debe ser objeto de una regulación independiente y distinta de la prevista para el recurso de casación, con la finalidad de eludir el inconveniente en el que han incurrido determinados Estatutos de Autonomía, como consecuencia de establecer la revisión por "motivos forales" o de Derecho propio, en el que, sorprendentemente, incurre la Reforma Propuesta (art. 39.2).

La revisión sólo puede tener lugar en virtud de unos motivos concretos.

Por ello, la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, como la Ley 10/1992, de 30 de abril, omitían cualquier referencia al Derecho Foral, Especial o propio de la Comunidad Autónoma, por el carácter que tuvo este Derecho de artilugio, en el momento de la aprobación de los Estatutos de Autonomía, como vía de acceso para otorgar el conocimiento del proceso de revisión civil a las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

Una vez lograda, en el sistema o estructura competencial de estos procesos, la modificación, en cuanto al órgano competente para conocerlos, el Legislador nacional, expedita ya la vía, no ha tenido reparo alguno de separarse del criterio limitativo anterior de los Estatutos de Autonomía y de la Ley Orgánica del Poder Judicial y optar por un nuevo modelo amplio y correcto, de atribuir directamente, sin cortapisas ni limitaciones, a los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas el conocimiento del proceso de revisión civil [art. 73.1.b) LOPJ], o la revisión contra sentencias firmes de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (art. 70.3 LOPJ).

Así, sólo es menester que concurren dos requisitos:

1º. Que la sentencia firme impugnada haya sido dictada por un Juzgado o Tribunal con sede en la Comunidad Autónoma de Canarias;

2º. Que el Estatuto de Autonomía de Canarias prevea tal atribución. Por lo tanto, sin referencia alguna al Derecho propio de la Comunidad Autónoma.

Se aduce para justificar el conocimiento del proceso de revisión por parte de los Tribunales Superiores de Justicia, respecto a las sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales con sede en la Comunidad Autónoma, que este proceso de revisión entraña una acción impugnativa autónoma de la cuestión previamente resuelta en las

instancias o recursos anteriores. A la revisión se accede por la concurrencia de determinados hechos ajenos al proceso, acaecidos fuera de él, que generan la lesión o el gravamen. En efecto, la revisión en sí debe basarse en hechos nuevos ajenos al proceso tramitado cuya sentencia resolutoria ha adquirido firmeza de cosa juzgada. Hechos demostrativos de que la sentencia ha sido ganada por medio de ardides o artificios tendentes a limitar o impedir la defensa del adversario, de suerte que ha de concurrir un nexo causal suficiente entre el proceder malicioso y la resolución judicial.

El proceso de revisión es de carácter excepcional y extraordinario, de ahí que no pueda extenderse a supuestos distintos de los taxativamente señalados en la ley. No cabe, en consecuencia, una revisión por infracción de normas de Derecho propio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

#### **Art. 40.**

La determinación de la sede del Tribunal Supremo (art. 53 LOPJ) o la de los Tribunales Superiores de Justicia es competencia exclusiva del Estado, art. 149.1.5ª CE.

La Ley Orgánica del Poder Judicial permite, sin embargo, en la disposición adicional segunda.1, que los Tribunales Superiores tengan su sede en la ciudad que indiquen los respectivos Estatutos de Autonomía.

El vigente Estatuto de Autonomía de Canarias no fija la sede del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, siendo de aplicación, por ello, lo dispuesto en la disposición adicional segunda.2 LOPJ, según la cual "tendrá su sede en la misma ciudad en que la tenga la Audiencia Territorial existente en la Comunidad Autónoma a la fecha de la entrada en vigor de esta Ley".

La fijación de la Sede de un órgano judicial pertenece a la organización de las demarcaciones judiciales, según el art. 152.1 CE.

La determinación de la sede del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en el art. 40 PREA, en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, se ajusta, por lo tanto, a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que delimita las competencias de la materia.

Sin embargo, por razones históricas y también de afianzamiento de las instituciones seculares, articulación y unificación del Derecho, se debería establecer, en el art. 40.1 PREA, que el Tribunal Superior de Justicia de Canarias se denominara, también, "Real Audiencia de Canarias", como órgano judicial, sucesor de la primera institución singular, dentro de la estructura política, gobernación y justicia, con amplias atribuciones como órgano jurisdiccional, en todo el archipiélago, creada en el año 1.526 (Real Cédula de 7 de diciembre) con sede en Las Palmas de Gran Canaria. En dicha Real Cédula se prescribía, en primer término, "ordenamos y mandamos que los dichos tres jueces estén y residan en la isla de Gran Canaria y allí tengan la Audiencia (...)".

El art. 40.2 PREA señala que en Santa Cruz de Tenerife se establecerán "las Salas necesarias para el adecuado funcionamiento del mismo".

El citado precepto se separa del estéril contenido de la disposición adicional primera del vigente Estatuto de Autonomía, que dispone que "la integración de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife en la Audiencia de Canarias, lo será sin perjuicio de sus actuales competencias". Estéril precepto, dada la supresión de la Audiencia Territorial por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias y la desaparición de la existencia excepcional y singular de Salas en el marco de una Audiencia Provincial, al hacer quedar integradas, las citadas Salas, en el seno del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Aún así, la redacción propuesta no determina a quién corresponde, si al Estado o a la Comunidad Autónoma, establecer, en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife, las Salas necesarias para su adecuado funcionamiento. En cualquier caso, al corresponder al Estado esta competencia, carece de sentido la mencionada norma, máxime cuando la disposición adicional tercera.2 LOPJ establece que "en Santa Cruz de Tenerife se crean una Sala de lo Social y otra de lo Contencioso-Administrativo, integradas en el Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Extenderán su jurisdicción a la provincia de Santa Cruz de Tenerife y su composición vendrá determinada en la Ley de Planta". Así, declara el Tribunal Constitucional, en relación con la creación de Salas, "la posibilidad de creación de tales órganos que se inscribe en la determinación de la planta judicial, y queda fuera por tanto de la competencia autonómica" (STC 56/1990, cit.). Cuestión diferente sería la participación de la Comunidad Autónoma en la determinación de las citadas Salas.

**Art. 41.****Apartado 2.**

El art. 41.2 PREA somete el nombramiento de Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia a la previa consulta del Gobierno de Canarias.

El Ministerio Fiscal es un órgano del Estado. El Estado, a su vez, como titular del *ius puniendi* ejerce la potestad estatal para la persecución de los delitos mediante el Ministerio Fiscal, que ejerce, además, sus restantes competencias: promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social (art. 124 CE).

El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios, conforme con los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad (art. 124.2 CE). El apartado 3 del art. 124 CE se remite a una ley que regulará el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, ejerce su misión por medio de órganos propios, conforme con los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad (art. 2 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, EOMF).

Las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia forman parte de los órganos del Ministerio Fiscal (art. 12 EOMF), correspondiendo al Fiscal General del Estado proponer al Gobierno los nombramientos para los distintos cargos, previo informe del Consejo Fiscal [art. 13.a) EOMF].

El art. 36 EOMF dispone que los destinos correspondientes a la categoría primera, los de Fiscales del Tribunal Supremo y los de Fiscal Jefe de Tribunales Superiores de Justicia se proveerán por el Gobierno, previo informe del Fiscal General del Estado, de acuerdo con lo previsto en el art. 13 EOMF.

El nombramiento del Fiscal Superior de Justicia de Canarias corresponde, pues, al Estado sin participación alguna de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El art. 39.2 PREA pretende, no obstante, introducir la participación del Gobierno de Canarias en el nombramiento del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Canarias a través de una "previa consulta".



El párrafo 2 del art. 41 PREA somete a una “previa consulta” el citado nombramiento sin delimitar su carácter, preceptivo o facultativo, ni su alcance, asumiendo el Gobierno de Canarias funciones que no le están atribuidas por el mencionado Estatuto Orgánico.

Además, según lo anteriormente expresado, la consulta al Gobierno de Canarias, en lugar, en su caso, de la consulta al Parlamento de Canarias, presenta el inconveniente añadido de considerar al Ministerio Fiscal como un mero órgano del Poder Ejecutivo. El Ministerio Fiscal, en sentido estricto, no es un órgano de la Administración de Justicia y tampoco del poder ejecutivo, dada la indefinición constitucional, por lo que se deberían evitar anclajes y, más aún, con el poder ejecutivo.

La consideración del Ministerio Fiscal, como apéndice del Poder Ejecutivo, está superada en los tiempos actuales.

La Ley Orgánica de 15 de septiembre de 1870, provisional, de Organización del Poder Judicial, vigente en nuestro país durante más de cien años hasta la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, configuró al Fiscal del Reino, después al Fiscal de la República y, posteriormente, al Fiscal General del Estado, como un cargo de libre designación por el Gobierno (art. 787). La posibilidad de separación discrecional por parte del Gobierno, tanto del Fiscal del Tribunal Supremo, como de los Fiscales de las Audiencias (art. 820), así como el resto de atribuciones y representación de éste (arts. 843-858), configuraba al Ministerio Fiscal como una extensión del Poder Ejecutivo.

El R.D. de 21 de junio de 1926, por el que se aprueba el Estatuto del Ministerio Fiscal, y la implantación de la dictadura del General Primo de Rivera atribuyeron, también, al Ministerio Fiscal un papel esencial de representación y dependencia del Gobierno, en su relación con el Poder Judicial.

El Decreto 66/1958 del Ministerio de Justicia, de 21 de febrero, que aprobó el Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal, tras la Guerra Civil de 1936, sitúa al Ministerio Fiscal en la misma línea de dependencia del Poder Ejecutivo. Más aún, sin necesidad de tener que alterar la normativa legal reguladora existente, situación que se mantiene tras el Decreto 437/1969, de 27 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal.

Sin embargo, el amplio abanico de competencias que asume el Ministerio Fiscal por disposición legal, cuya gestión no corresponde al Ejecutivo, y su actuación en los Tribunales, dada la indefinición de nuestro texto constitucional, permiten configurar al Ministerio Fiscal fuera del Poder Ejecutivo, atendiendo a su autonomía propia y a su actuación, que se rige por el principio de legalidad e independencia, sobre todo desde la vigencia de la Constitución de 1978 y de su actual Estatuto Orgánico de 1981, debiéndose considerar, por lo tanto, al Ministerio Fiscal, más bien, como un órgano del Estado, de "naturaleza administrativa y no judicial, al margen de la organización administrativa establecida para el ejercicio de las funciones del Gobierno y colaborador en el ejercicio de la potestad jurisdiccional para garantizar el cumplimiento efectivo de la legalidad".

Sin embargo, a través de la oportuna modificación del mencionado Estatuto Orgánico, sin alterar la unidad de actuación se podría atribuir al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Canarias un papel de interlocutor en la Comunidad Autónoma, así como la emisión de una Memoria anual, cuestión distinta de la intervención de la Comunidad Autónoma de Canarias en su nombramiento.

#### **Art. 42.**

El art. 122.2 CE atribuye al Consejo General del Poder Judicial el carácter de órgano de Gobierno del Poder Judicial.

Según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (105/2000, de 13 de abril; 108/1986, de 29 de julio), el Consejo General del Poder Judicial es el único órgano constitucionalmente llamado a desempeñar las funciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial dentro de la reserva constitucional establecida en el art. 122.2 CE en relación con el Estatuto Jurídico de Jueces y Magistrados, a fin de salvaguardar la independencia judicial del área de influencia del Poder Ejecutivo.

El Consejo General del Poder Judicial es un órgano estatal de carácter constitucional que surge para desapoderar al Ejecutivo de las potestades gubernativas que ejercía en materia de Justicia.

El art. 42.1 PREA dispone que "se crea el Consejo de Justicia de Canarias en los términos que se establezcan en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Su composición será la que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial, 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 más de diez años de ejercicio profesional. Por ley del Parlamento de Canarias se desarrollará su estructura, organización y funcionamiento”.

El art. 122 CE no impide que existan órganos desconcentrados territorialmente. La citada STC 105/2000 es nítida en este extremo, al señalar un marco de atribuciones o núcleo mínimo a favor del Consejo General del Poder Judicial: “la Ley Orgánica puede atribuir al Gobierno de la Nación o al Consejo General del Poder Judicial, indistintamente, competencias sobre todas aquellas materias que no afectan a dicho marco de atribuciones, constitucionalmente reservadas al Consejo a través de la precisión que haga la Ley Orgánica del Poder Judicial”. Con ello, se parte de la posibilidad constitucional de un modelo *apertus* favorable a un reparto de funciones.

Este modelo abierto, al margen de que legalmente pueda configurarse otros, de mayor amplitud en el plano competencial, como el modelo portugués o, más limitado de atribuciones, como el modelo francés, nuestro sistema tradicional opta por la existencia de espacios competenciales, en el ámbito de la Justicia, a favor del Poder Ejecutivo, o en su caso, las Comunidades Autónomas.

El párrafo 2 del art. 42.2 PREA dispone que: “las atribuciones del Consejo de Justicia de Canarias serán aquéllas que se determinen en la Ley Orgánica del Poder Judicial relativas al gobierno de los Juzgados y Tribunales en Canarias que no impliquen el ejercicio de la función jurisdiccional, así como las que establezcan las leyes del Parlamento de Canarias incluidas dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de Administración de Justicia y aquéllas que sean delegadas por el propio Consejo General del Poder Judicial”.

Este apartado segundo, del mencionado art. 42.2 PREA, se remite a lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial, que viene a delimitar las atribuciones de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia. La norma estatutaria proyectada se remite adecuadamente a tal Ley Orgánica para definir el grado de descentralización, con el límite de que no afecte al núcleo estricto de la actividad jurisdiccional. El problema se plantea respecto a la competencia legislativa que se atribuye al Parlamento de Canarias para regular por leyes autonómicas las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Administración de Justicia, a

colación de las atribuciones del Consejo de Justicia de Canarias, así como para desarrollar la estructura, organización y funcionamiento del citado Consejo.

Es la Ley Orgánica del Poder Judicial, en principio, la que delimita las competencias en materia de Justicia de la Comunidad Autónoma de Canarias y no las leyes territoriales. Por otro lado, las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en este ámbito se reducen, con carácter general, a las de ejecución y reglamentaria, y no sobre competencia legislativa. Es la Ley Orgánica del Poder Judicial, finalmente, la que deberá establecer la estructura, organización y funcionamiento del mencionado Consejo de Justicia.

Al Consejo de Justicia de Canarias se le atribuyen las siguientes materias:

- A. nombramientos y ceses de personal jurisdiccional;
- B. proponer y, en su caso, resolver expedientes sancionadores;
- C. participación en la planificación de la inspección de los Juzgados y Tribunales;
- D. revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales;
- E. propuestas de creación de Secciones y Juzgados;
- F. autorizaciones, licencias y permisos de Jueces y Magistrados.

De las materias enumeradas anteriormente algunas, como se verá más adelante, se proyectan sobre aspectos que afectan al núcleo estricto de la Justicia, reservado en exclusiva al Estado (art. 149.1.5ª CE).

La disposición adicional primera de la Ley Orgánica del Poder Judicial permite que “el Gobierno o, en su caso, las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, aprobarán los reglamentos que exija el desarrollo de la presente Ley Orgánica, salvo cuando la competencia para ello corresponda al Consejo General del Poder Judicial, a tenor de lo que dispone el art. 110”. Cuando afecten a condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes de los Jueces y Magistrados, estarán sujetos a los mismos límites y condiciones establecidos para el Consejo General del Poder Judicial”.

La dificultad se plantea cuando se afecta al estatuto de Jueces y Magistrados, cuyo desarrollo corresponde al Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, determinadas condiciones

accesorias o auxiliares puedan ser reguladas de manera complementaria por las Comunidades Autónomas.

A. Cuestión distinta es la que establece el art. 42.2 PREA, al ordenar que el Consejo de Justicia de Canarias “podrá asumir atribuciones sobre nombramientos y ceses de los Jueces y Magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo y sustitución”.

Esta eventual atribución -“podrá asumir”- no se adecua, sin embargo, a la Ley Orgánica del Poder Judicial [arts. 107.5 y 110.k)], que atribuye exclusivamente al Consejo General del Poder Judicial la facultad de nombrar Jueces y Magistrados -de carrera, sustitutos, suplentes, etc.- mediante la correspondiente Orden (art. 107.5 LOPJ).

Las circunstancias de temporalidad, apoyo o sustitución, ni permiten ni constituyen instrumento legal alguno para asumir competencia en los citados nombramientos, que están reservados, por la Ley Orgánica del Poder Judicial, al Consejo General del Poder Judicial. Además, afectan, como se ha observado, a Jueces y Magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente, clase inexistente tanto en la *vigente* Ley Orgánica como en la Constitución.

Cuestión distinta sería la de “informar” sobre nombramientos discrecionales de cargos judiciales, respecto a órganos jurisdiccionales situados en Canarias; proponer, motivadamente, al Consejo General del Poder Judicial, a los magistrados suplentes; expedir los nombramientos de los Jueces de Paz o participar en el nombramiento de determinados órganos jurisdiccionales. Y aún así, será precisa la adecuada cobertura legal, mediante la modificación de la vigente Ley Orgánica.

Por ello, en tanto no se produzca la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sería más adecuado remitirse a las funciones que le atribuya al Consejo de Justicia, tal Ley Orgánica, sin hacer enumeración alguna de las mismas, a la espera de la configuración legal de éstos Consejos.

B. Respecto a instruir, proponer y, en su caso, resolver expedientes sancionadores por faltas leves y graves cometidas por Jueces y Magistrados, la instrucción de expedientes disciplinarios y, en su caso, imposición de sanciones corresponde también, exclusivamente, al Consejo General del Poder Judicial, a través de la Comisión Disciplinaria (arts. 132 y 133 LOPJ) o a la correspondiente Sala

de Gobierno (arts. 423 y 420.2 LOPJ), por lo que no cabe la posibilidad de asumir, en el marco de la actual y vigente Ley Orgánica del Poder Judicial, tales atribuciones.

Los Jueces y Magistrados podrán ser sancionados por el Consejo de Justicia de Canarias, órgano de gobierno externo. El ejercicio de la potestad sancionadora es consustancial al régimen estatutario de Jueces y Magistrados, por lo que no debería atribuirse a un órgano autonómico. Otra cuestión es que se modifique la Ley Orgánica para atribuir a los Consejos de Justicia determinadas facultades enumeradas en el art. 152, en relación con los titulares de los órganos jurisdiccionales con sede en la Comunidad Autónoma.

Si la Ley Orgánica del Poder Judicial no contempla tal atribución, por las razones expuestas, carece de sentido el añadido del art. 42.2 PREA “de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial”. Se trata de una remisión vacía sin contenido, mientras no se modifique tal Ley.

C. En cuanto a la planificación de la inspección de Juzgados y Tribunales, ordenar su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, se debe señalar que son competencia, la inspección y vigilancia, del Consejo General del Poder Judicial, de acuerdo con los arts. 171 - 177 LOPJ.

Es cierto que las Salas de Gobierno, también, pueden “ejercer facultades disciplinarias sobre Magistrados” (art. 152.1.6ª y 152.2.2ª LOPJ) y “proponer al Presidente la realización de las visitas de inspección e información que considere procedentes”, al igual que los Presidentes de los Tribunales a los que se atribuye “la inspección de los Juzgados y Tribunales, en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 160.8). Pero se trata, en todos los casos, de una actividad ejercida por órganos de gobierno interno, con cobertura expresa en la Ley Orgánica, de la que, por el contrario, carece la norma estatutaria proyectada. No existe, pues, desconcentración al estar atribuidas a órganos de gobierno interno (arts. 152.1.1, 160.8, 165, 172.2 y 4 y 174 LOPJ).

A no ser que tras la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las menciones y referencias a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, contenidas en la Ley, las asuman los respectivos Consejos de Justicia de las Comunidades Autónomas.

D. En relación a las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccional y sobre las propuestas de creación de Secciones y Juzgados, se trata de una materia que afecta a la planta y demarcación judicial.

Así, señala la STC 56/1990, de 29 de marzo, que “el establecimiento de la planta judicial supone determinar los Juzgados y Tribunales a los que se atribuye el ejercicio de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado” (art. 117.3 CE). En consecuencia, dentro de la organización o establecimiento de la planta judicial necesariamente han de encuadrarse las dos siguientes operaciones: el establecimiento en abstracto de los tipos o clases de órganos a los que se va a encomendar el ejercicio de aquella potestad y, en segundo lugar, la fijación del número de órganos que, dentro de cada uno de los tipos definidos de forma abstracta, se van a asentar en el territorio nacional.

Establecida la planta judicial, la organización de la demarcación judicial se presenta como una operación complementaria de la anterior. Se trata de circunscribir territorialmente los órganos jurisdiccionales que previamente han quedado definidos en el establecimiento de la planta judicial (art. 35.1 LOPJ), a lo que hay que añadir la localización de la capitalidad de cada uno de los órganos judiciales.

Pues bien, el art. 152.1, párrafo segundo, de la Constitución ha permitido que las Comunidades Autónomas asuman competencias participativas en la organización de las demarcaciones judiciales, pero no en el establecimiento de la planta judicial, que, en todo caso, es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.5.1º CE)”.

Y continúa la citada Sentencia:

El art. 152.1, párrafo segundo, de la Constitución habla de “supuestos” y “formas” de participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales. Los Estatutos de Autonomía han asumido para las respectivas Comunidades competencias para la “fijación en la delimitación de las demarcaciones judiciales” y para la “localización de su capitalidad”. En todo caso, cualquiera que sea la extensión que se quiera dar a las competencias de las Comunidades Autónomas en la delimitación de las demarcaciones de los órganos judiciales radicados en sus territorios, existen dos premisas de las que partir:

1ª. La competencia de delimitación ha de referirse necesariamente a las demarcaciones judiciales de ámbito diferente del provincial y autonómico, por las dos razones siguientes. La delimitación de la demarcación judicial correspondiente a cada uno de los Tribunales Superiores de Justicia viene determinada directamente por la propia Constitución (art. 152.1, párrafo segundo), y sobre las demarcaciones de ámbito provincial no existe disponibilidad por parte de las Comunidades Autónomas (art. 141.1 CE).

2ª. La competencia para fijar la delimitación y la forma de ejercicio de la misma, habrá de ejercitarse siempre conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial, no sólo porque así lo dispongan expresamente algunos Estatutos de Autonomía, sino, principalmente, porque de modo expreso así lo exige la Constitución (arts. 152.1, párrafo segundo); y, además, como precisa este precepto constitucional, dentro de la unidad o independencia del Poder Judicial, de modo que cualquier consecuencia que quiera derivarse de las disposiciones estatutarias en la materia ha de quedar pospuesta a la determinación del alcance de las competencias asumidas a través de tales disposiciones por parte de la LOPJ - SSTC 10/1982 (RTC 1982/10) y 97/1989 (RTC 1989/97)-“.

A la Comunidad Autónoma de Canarias, en suma, no le corresponde “informar”, sino solamente “proponer” (art. 35.2). A ello se limita su participación en la organización de la demarcación judicial de Canarias, siendo el Consejo General del Poder Judicial quien asume la actividad de “informar”. Como señala el Tribunal Constitucional, “la delimitación de la demarcación judicial ha de ejercitarse siempre conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, porque de modo expreso así lo exige el art. 152.1, párrafo 2º, de la Constitución y, además, como precisa el propio precepto dentro de la unidad e independencia del Poder Judicial, de modo que la determinación del alcance de los preceptos estatutarios al respecto debe hacerse siempre teniendo presente las disposiciones materiales en la referida Ley Orgánica” (STC 62/1990, de 30 de marzo).

E. En cuanto a la creación de Secciones y Juzgados la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, se limita a expresar lo que considera adecuado “oído” preceptivamente es lo que dispone el art. 36 LOPJ.

En la determinación y modificación de las demarcaciones judiciales que se realicen, “deberá informar” el Consejo General del Poder Judicial [art. 108.1.a) LOPJ]. Así, el Tribunal Constitucional ha declarado que las Comunidades Autónomas



no pueden “actuar en el ámbito de la Administración de Justicia en aquellos aspectos que la Ley Orgánica reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos” (STC 56/1999, de 12 de abril).

F. En cuanto a la posibilidad de resolver sobre autorizaciones, licencias y permisos de Jueces y Magistrados, el art. 377 LOPJ dispone que reglamentariamente se desarrollará el régimen jurídico de las licencias y permisos, determinando la autoridad a quien corresponde otorgarlos y su duración, cuando no se halle establecido en la presente ley.

En consecuencia, debería suprimirse, íntegramente, el apartado 2 del art. 42 PREA, pues el alcance de las atribuciones del Consejo de Justicia dependerá de las funciones que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial o las funciones que les delegue el Consejo General del Poder Judicial.

Por otro lado, el apartado 1º del mismo artículo debería limitarse a prever la futura existencia del “Consejo de Justicia de Canarias” en los siguientes términos: “el Consejo de Justicia de Canarias tendrá la estructura y ejercerá las funciones que le atribuya la ley”. Si se trata de un órgano estatal desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, en el ámbito territorial de Canarias, no puede crearse, exclusivamente, por vía del Estatuto de Autonomía (art. 42.1 PREA), sino que requiere su precisión a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Su fuente legitimadora no es el Estatuto de Autonomía a no ser que se plasme como mera institución autonómica, con la dificultad, desde el ámbito constitucional, de admitir la existencia de órganos de gobierno de Justicia desvinculados del Consejo General del Poder Judicial. Por ello, la materialidad de la previsión estatutaria del Consejo de Justicia de Canarias requiere que la Ley Orgánica del Poder Judicial regule los denominados Consejos de Justicia tras su oportuna modificación.

## VII

### TÍTULO III

#### DE LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

El sistema de doble lista que la Constitución fija para delimitar las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir, en el art. 148, y las que

corresponden en exclusiva al Estado, que el art. 149 concreta, sin perjuicio de la aplicabilidad de las previsiones contenidas en los apartados 1 y 2 del art. 150 CE, predetermina, de entrada, el estado de la cuestión respecto al alcance de los límites de ambos bloques de materias seleccionadas, cuyo deslinde, no obstante, -hay que señalar- no ha sido precisamente hasta ahora materia pacífica. Se han planteado ante el Tribunal Constitucional frecuentes y sucesivos conflictos de competencias, así como recursos de inconstitucionalidad, versando sobre controversias en torno a interpretaciones divergentes acerca del alcance de los límites de los espacios competenciales de actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Este hecho constituye un dato constatado que abunda en refuerzo de la consideración de la pertinencia de mejorar, en el marco de cobertura, la fijación más precisa de tales límites.

La aplicación del principio dispositivo, en lo concerniente a la configuración del marco competencial de las Comunidades Autónomas, expresada en los Estatutos, ha hecho patente la existencia de dos visiones contrapuestas en los debates sobre las iniciativas de reformas estatutarias emprendidas: la pertinencia de una regulación asimétrica del sistema, frente a la más generalizada exigencia de un modelo de homologación o de equiparación competencial autonómica.

Sin perjuicio de la plasmación en los Estatutos de Autonomía de específicas singularidades, propias de cada Comunidad Autónoma, ha primado hasta ahora la asunción de la fórmula de distribución de facultades articulada en torno a un sistema de simetría, en cuanto a la concreción del marco competencial autonómico, que ha tenido respuesta de acomodo en los Pactos Autonómicos de 1992, en cuanto posibilitó, en primer término, el encauzamiento de la aspiración generalizada de ampliación del sistema competencial mediante la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, y, posteriormente, la materialización de dicho objetivo en las subsiguientes leyes orgánicas de modificación de los Estatutos de las Comunidades Autónomas que activaron sus iniciativas de reformas estatutarias en esta línea.

El nuevo enfoque que la Propuesta de Reforma plantea, en este específico ámbito de asunción competencial por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias, nos traslada al horizonte de un escenario de mayor dimensión en el que la superación de los niveles potenciales de actuación, a trasladar a la Comunidad para su ejercicio

por las instituciones que encarnan los poderes autonómicos, obliga a que centremos nuestro análisis, circunscrito a la verificación del ajuste de dicha pretensión al marco constitucional, lo que realizaremos examinando los artículos del texto sometido a Dictamen para formular las observaciones que entendemos pertinentes.

El Título III de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (arts. 48 a 58, ambos inclusive) regula las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Este Título se divide en dos Capítulos: el Primero (arts. 48 a 56) se dedica a la regulación de las competencias, en tanto que el Segundo (arts. 57 y 58) regula las relaciones entre las Administraciones públicas canarias.

En el presente Dictamen se analizará la adecuación constitucional de aquellos preceptos o apartados concretos de algunos de ellos que suponen modificación de artículos vigentes o introducen una nueva regulación, partiendo de la incuestionada constitucionalidad de la regulación vigente.

#### **Art. 48.**

Este precepto integra seis apartados de cabecera de la regulación del marco competencial que acomete la Propuesta de Reforma a partir del articulado inmediato siguiente, que constituyen cláusulas complementarias, de aclaración, interpretativas o definitorias, sobre la extensión o el alcance disponible en cuanto al ejercicio de las distintas facultades correspondientes a la diversa tipología de las competencias de la Comunidad Autónoma y, además, de habilitación respecto a potenciales asunciones de nuevas potestades y de facultades por la Comunidad Autónoma sobre materias no atribuidas a la competencia exclusiva del Estado.

Se aborda a continuación la problemática que suscita cada uno de estos apartados.

#### **Apartado 1.**

Dispone que “la Comunidad Autónoma de Canarias podrá asumir, según proceda, las facultades legislativas y ejecutivas sobre aquellas materias no atribuidas a la competencia exclusiva del Estado en la Constitución”.

Este precepto no asume implícitamente competencia alguna para la Comunidad Autónoma al enunciar meramente una posibilidad como revela la expresión “*podrá asumir*”. El precepto se limita a reiterar lo que establece el art. 149.3 de la Constitución en su primer inciso: las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos pueden asumir las competencias que la Constitución no atribuye expresamente al Estado.

La Constitución es la fuente suprema del Ordenamiento jurídico y sus preceptos son directamente aplicables salvo que su estructura o la propia Constitución no lo permita. El primer inciso del art. 149.3 CE es directamente aplicable por el Legislador estatuyente. Todas las competencias que la Constitución no haya reservado expresamente al Estado pueden ser atribuidas por el Estatuto a las Comunidades Autónomas. El precepto constitucional no necesita ser reiterado ni desarrollado por ninguna otra fuente del Derecho, sino simplemente en cuanto norma disciplinadora de la producción de los Estatutos de Autonomía, cumplida y respetada en la elaboración y aprobación de éstos. Entre las materias que la Constitución remite al Estatuto no se encuentra la de establecer las reglas estructurales de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades. Esas reglas ya están contenidas en la propia Constitución. Al reiterarlas, el Estatuto, fuente del Derecho cuyo contenido está acotado por la Constitución, desborda el ámbito material que le está asignado.

Constituye *a priori*, por tanto, un precepto innecesario, pues la posibilidad de asunción de facultades legislativas y ejecutivas, según proceda, sobre las materias no atribuidas a la competencia exclusiva del Estado en la Constitución, como se ha señalado, está expresamente contemplada en el propio texto constitucional (art. 149.3), de modo que en virtud de las determinaciones del Estatuto de Autonomía la Comunidad Autónoma de Canarias puede asumir las facultades legislativas y ejecutivas sobre tales materias. Por ello, consideramos que como expresión del principio dispositivo la formulación elegida es superflua.

En cambio, si lo pretendido es materializar una cláusula residual de competencias a favor de la Comunidad, se considera que, así entendido este apartado, incurre en reparo de inconstitucionalidad (art. 149.3, segundo párrafo, CE).

#### **Apartado 4.**

Señala que “cuando la competencia de la Comunidad Autónoma consista en el desarrollo o reglamentación de la legislación del Estado, las normas dictadas por aquélla serán de aplicación preferente a cualquier otra de igual naturaleza y rango”.

Este precepto tiene un alcance relativizador de las cláusulas de prevalencia y de subsidiariedad previstas en el art. 149.1.3ª CE, al declarar la aplicación preferente de la normativa autonómica sobre la estatal de desarrollo de la legislación básica, lo que es reparable. En el ejercicio de sus competencias básicas, el Estado puede dictar una ley en una determinada materia y efectuar una remisión al reglamento estatal, como complemento necesario, para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases (SSTC 48/1988, de 22 de marzo; 109/2003, de 5 de junio y 32/2006, de 1 de febrero).

El precepto estatutario que se pretende introducir, al declarar la prevalencia de la legislación autonómica sobre las normas reglamentarias estatales de carácter básico es jurídicamente reparable de inconstitucionalidad, lo que se salvaría si se exceptuara expresamente de la solución de prevalencia propuesta la normativa legal y reglamentaria estatal básica.

#### **Apartado 5.**

Dice que “en aquellas materias sobre las que la Comunidad Autónoma de Canarias asuma en exclusiva la potestad legislativa o la función ejecutiva, cualquier competencia residual sobre dichas materias u otras implícitamente conectadas con las mismas, no atribuidas expresamente por la Constitución al Estado, también corresponderá a Canarias”.

Con la redacción dada a este apartado estima el Consejo que se vulnera lo dispuesto en el art. 149.3 CE, pues estas competencias residuales, es decir, aquéllas que no han sido asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, son atribuidas por este precepto al Estado. La Constitución exige que sea la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma la que establezca las competencias que asume. Este precepto contradice, por ello, lo dispuesto en el art. 147.2.d) CE, pues contiene una cláusula genérica de atribución de competencias residuales. En consecuencia, no debería recogerse en este apartado la referencia a cualquier competencia residual sobre dichas materias.

Ahora bien, aunque la Constitución no prevé de modo expreso las denominadas competencias implícitas, la utilización de técnicas expansivas de determinación del ámbito competencial estatal o autonómico abarcando las materias inherentes o conexas con las concretas competencias matrices atribuidas conforme con la exigencia del art. 147.2.d) CE, ha sido considerada admisible por el Tribunal Constitucional: “cuando la Constitución o un Estatuto declara una atribución de competencias sobre unas materias no es necesario que relacione la lista de facultades concretas que comprende, ni sería posible hacerlo, y hay que deducir estas diversas facultades de su posible inclusión en la materia sobre la cual recae la competencia” (STC 71/1983, de 29 de julio).

Este último razonamiento es aplicable a la previsión, que consideramos válida, de atribución a la Comunidad Autónoma de cualesquiera otras competencias implícitamente conectadas a materias sobre las que le corresponda competencia exclusiva.

#### **Apartado 6.**

Dispone que “cuando la condición ultraperiférica derivada de la lejanía e insularidad de Canarias incida de manera determinante en alguna de las materias establecidas en el art. 49, la normativa básica estatal deberá tener en cuenta tal circunstancia”.

La redacción ofrecida por la Propuesta de Reforma en este apartado permite apreciar que se restringe o supedita el contenido que ha de tener la normativa básica estatal cuando la condición ultraperiférica derivada de la lejanía e insularidad de Canarias incida de manera determinante en algunas de las materias establecidas en el art. 49, de tal manera que, en atención a dichas condiciones, se “deberá tener en cuenta tal circunstancia”.

Advertimos, en primer término, que en el art. 50 PREA, también hay materia básica.

En segundo lugar, observamos que la remisión al art. 49 (de este Estatuto, lo que debe precisarse), determina un alcance de la condición ultraperiférica más amplio que el que resulta del art. 63.2 PRE.

El precepto, con un contenido técnicamente más depurado, se puede entender como expresión del mandato constitucional de atender a las “circunstancias del hecho insular”, entre las que se encuentra el hecho insular en sí mismo y la lejanía

(art. 137.2 CE). Desde esta perspectiva, la previsión que contemple la procedencia de atender tales condicionantes, así concebida, no tendría reproche.

Pero la formulación de este apartado como un mandato que interfiera la potestad de iniciativa legislativa sobre materia básica, no sería constitucional. La base es un común denominador normativo, al que ha de atemperarse, lógicamente, la singularidad insular. Bajo esta consideración, el precepto que examinamos no puede imponer condicionamientos a la potestad normativa del Estado.

Y reiteramos que la Constitución no permite que esta específica fuente del Derecho, el Estatuto de Autonomía, contenga cualquier regulación, sino concretamente la prevista en el art. 147.2 CE, sin que exista habilitación para imponer condicionantes al ejercicio de las competencias estatales.

#### **Art. 49. Competencias exclusivas.**

El art. 49 PREA contiene la lista fundamental de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Canarias, que supone la titularidad de la plenitud de las potestades públicas sobre las materias que se identifican como objeto de la competencia de este carácter, por lo que corresponde a la Comunidad Autónoma la titularidad de la competencia legislativa y reglamentaria, así como la potestad de ejecución de esa normación, como así lo reconoce el actual art. 30.2 del Estatuto de Autonomía y el art. 49.1 PREA.

El art. 49 PREA contiene cuatro modificaciones fundamentales en relación con el art. 30 del vigente Estatuto de Autonomía:

- Se ha organizado sistemáticamente el elenco de competencias exclusivas en cinco apartados atendiendo a la materia de que se trata, que se clasifican así en: A) Materias institucionales y administrativas, B) Materias económico-financieras, C) Materias socio-sanitarias, D) Materias educativas y culturales, y E) Materias territoriales y medioambientales.

- Se ha sustituido la concreta referencia a la legislación estatal en determinadas materias por una genérica referencia, contenida en el apartado dos de este art. 49 PREA, relativa al respeto de las competencias del Estado y de la Unión Europea, cuando proceda, en el ejercicio de las facultades legislativas y ejecutivas previstas en el apartado 1 del mismo precepto.

- Se han incorporado a las materias de este carácter la mayoría de las previstas en el actual art. 31 del vigente Estatuto, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre las mismas, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131. 149.1.11ª y 13ª de la Constitución.

- Finalmente, se han añadido nuevas materias de competencia exclusiva.

La clasificación sistemática, en los cinco apartados citados, de las materias objeto de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma no presenta reparo alguno de inconstitucionalidad. El art. 147.2.d) CE establece que corresponde a los Estatutos de Autonomía, como parte integrante del Ordenamiento jurídico estatal, determinar las competencias de las Comunidades Autónomas, a lo que nada obsta que, con esta finalidad, se proceda a la ordenación de las competencias que aquéllas asumen, de acuerdo con los criterios que se estimen más oportunos, dentro del marco establecido por la Constitución.

Mayores problemas plantea la supresión de las referencias concretas a la legislación estatal en aquellas materias catalogadas como exclusivas, pero que han de ejercerse de acuerdo con aquélla, como puede ser la legislación mercantil o civil o la legislación básica contenidas en los apartados 14, 18, 24, 26 o 29.

La sustitución de tales remisiones por una previsión general como la contenida en el apartado 2 de este art. 49 PREA, va en detrimento de la seguridad jurídica.

Por ello, y para evitar confusiones, se estima que este apartado 2 del art. 49, podría ser completado mejorando su redacción, recogiendo lo que se establece en la parte inicial del actual art. 31 y en algunos números del art. 30 (18, 24, 29). Es decir, concretamente: *el ejercicio de las competencias, en materia económico-financiera, se realizará de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149,1.11ª y 13ª de la Constitución y la legislación mercantil, en lo que resulte aplicable.*

Por otra parte, se entiende que, en el apartado 2 del art. 49 PREA, técnicamente, debería hablarse del ejercicio de competencias o potestades legislativas y ejecutivas.



La Propuesta de Reforma suprime el actual contenido del art. 31 del vigente Estatuto e incluye, dentro de las competencias exclusivas previstas en el art. 49, las materias recogidas en aquel precepto. Así, el apartado B) del art. 49 (materias económico-financieras) recoge las competencias en materia de agricultura y ganadería, industria, comercio interior y defensa del consumidor y usuario, ordenación y planificación de la actividad económica en el ejercicio de las competencias autonómicas, así como el sector público de Canarias, denominaciones de origen, instituciones de crédito cooperativo público y territorial y Cajas de Ahorro (nos. 5º, 15º, 10ª, 12ª, 1º, 6º y 4º, respectivamente).

El art. 31 del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre las mismas, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11ª y 13ª de la Constitución.

Si se atiende a las reglas previstas en los apartados 11 y 13 del art. 149.1 CE y al propio art. 31 EAC, a pesar de la calificación de estas materias como de competencia exclusiva, se aprecia que su ejercicio está condicionado a las bases estatales. El que se incluyan en el nuevo art. 49 no modifica el alcance de las mismas, porque los Estatutos no pueden vulnerar los preceptos constitucionales, sino que han de adecuarse a los mismos, dada la superior fuerza normativa de la Constitución.

El art. 49, en su apartado, 1 dota a las competencias exclusivas de “plenas facultades legislativas y ejecutivas”. El art. 30 del vigente Estatuto de Autonomía de Canarias, en el último párrafo, al referirse al ejercicio de estas competencias, establece, con mejor criterio técnico, según apreciamos, que corresponderán a la Comunidad Autónoma “las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva”, que ejercerá con sujeción a la Constitución y al propio Estatuto. El cambio de formulación se considera más impreciso, desde la vertiente de la técnica jurídica utilizada.

#### **Apartado 1.A).2º. Régimen jurídico de los Cabildos Insulares en los términos del art. 16.**

Conforme con este último precepto, su composición, sistema electoral, organización y régimen jurídico se regulará por las leyes estatales o de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

La competencia que al efecto ostenta la Comunidad Autónoma no puede ser calificada íntegramente como exclusiva, puesto que los Cabildos, en tanto que Corporaciones Locales, están sometidos a la Legislación Básica de Régimen Local.

La legislación básica de Régimen local, en el art. 41,1 en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Régimen Local, dispone que los Cabildos Insulares Canarios, como órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla, se rigen por las normas de la disposición adicional decimocuarta de dicha Ley de Bases y supletoriamente por las normas que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones Provinciales, asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias. La disposición adicional decimocuarta se refiere al régimen especial de organización de los Cabildos, aplicándoles las normas de los Capítulos II (Organización y Funcionamiento) y III (Gestión económico-financiera) del Título X de la Ley de Bases del Régimen Local. Es decir, que sin perjuicio de lo que disponga el Estatuto de Autonomía de Canarias, se regirán en materia de organización y funcionamiento por los citados Capítulos del Título X de la citada Ley de Bases (Régimen de organización de los Municipios de Gran Población) y supletoriamente por las normas reguladoras de las Diputaciones Provinciales. Así pues, la vigente legislación básica de régimen local ya ha asignado un régimen jurídico a los Cabildos Insulares; luego, a la legislación autonómica canaria sólo le corresponde su desarrollo, según establece el art. 149.1.18ª CE.

No obstante, se entiende que existe un cierto grado de confusión. Este art. 49.1.A.2º se refiere como de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma al "régimen jurídico", en los términos del art. 16 PREA. Aparentemente, con este último reenvío parece querer matizarse la exclusividad proclamada, matización que resulta inútil, pues cualquier grado de exclusividad de la competencia autonómica supone negar la competencia estatal. Se trata de una técnica jurídica inadmisibles, que plantea antinomias dentro de una misma norma y genera una ambigüedad contraria al principio constitucional de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE. Ya se afirmó, al comentar el art. 16.3, que la legislación de la Comunidad Autónoma deberá respetar la legislación básica del Estado sobre régimen local. Por ello, el reenvío del art. 49 a tal precepto no sirve para justificar o explicar la propuesta calificación de esta competencia como exclusiva de la Comunidad Autónoma. Tal competencia no puede figurar como exclusiva (art. 49 PREA), sino como de desarrollo de la legislación básica, junto a la de régimen local (art. 50.A.2º PRE)".

#### **Apartado 1.A).6º. Régimen de precedencias y protocolos.**

La asunción de esta competencia con carácter exclusivo no presenta reparos de inconstitucionalidad, si bien ha de fijarse el alcance de la misma conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional, que la ha limitado, dentro de las facultades autoorganizatorias que corresponden a las Comunidades Autónomas, a la ordenación de sus propias autoridades y órganos en actos por ella organizados a los que no concurren con las del Estado (SSTC 38/1982, de 22 de junio, y 12/1985, de 30 de enero). La competencia ha de proyectarse exclusivamente al ámbito autonómico respecto a sus autoridades e instituciones. Esta limitación debe establecerse en este apartado 6 del art. 49.

#### **Apartado 1.B).2º. Tributos propios con carácter general y, en particular, los impuestos indirectos derivados del REF y sus criterios de reparto entre los entes públicos canarios.**

El precepto vigente (art. 30.32) sólo contempla la competencia exclusiva sobre el establecimiento de los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del REF.

Por otra parte, como consecuencia de esta nueva regulación, se ha suprimido la competencia de desarrollo legislativo y ejecución prevista en el actual apartado 14 del art. 32 en relación con las normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se derivan de las especialidades del régimen administrativo, económico y fiscal de Canarias. Esta supresión deviene como consecuencia natural de la inclusión de la totalidad de las facultades en la nueva competencia exclusiva que se diseña.

Con carácter previo, debe señalarse que la inclusión de esta materia financiera en el listado de competencias no ha sido el criterio seguido en la aprobación de los Estatutos de Autonomía, que suelen dedicar un apartado singular al régimen financiero y tributario. No obstante, la inclusión de la competencia que en materia tributaria ostenta la Comunidad Autónoma en el listado de sus competencias no presenta reparo alguno de constitucionalidad, por este motivo meramente formal, pues lo relevante, en todo caso, es su adecuación al régimen de distribución de competencias diseñado por la Constitución.

El precepto que se propone presenta un doble contenido:

**A.** Establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre los “tributos propios con carácter general”.

En esta materia, la Constitución atribuye exclusivamente al Estado la potestad tributaria originaria (art. 133.1), en tanto que la que ostentan las Comunidades Autónomas tiene carácter derivado, pues ha de ejercerse de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 133.2 CE). Coherentemente con la atribución de esta potestad, el art. 157.1 CE incluye en la enumeración de los recursos de las Comunidades Autónomas sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales [apartado b)]. Ahora bien, el apartado 3 de aquel artículo remite a una ley orgánica la regulación del ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el punto 1, lo que configura a esta ley como la única fuente del Derecho que, según la Constitución, puede establecer el régimen de los impuestos propios autonómicos, con exclusión de cualquier otra. Esta regulación se ha llevado a cabo por medio de la Ley Orgánica 8/80, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Esta Ley Orgánica ha regulado esa competencia financiera autonómica estableciendo, a los efectos que ahora nos interesan, dos limitaciones destinadas a impedir que las Comunidades Autónomas invadan el campo de acción del sistema tributario estatal: sus tributos no pueden recaer sobre hechos imponible ya gravados por el Estado (art. 6.2), poniendo además el art. 6.4 aquella competencia autonómica a disposición del poder tributario estatal, de tal forma que éste puede gravar los hechos imponible de los impuestos autonómicos propios, lo que supone un desplazamiento de la legislación autonómica. Por ello, la competencia autonómica en materia tributaria no puede ser calificada como exclusiva.

El art. 68 PREA establece que la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con el principio de autonomía financiera, tiene potestad para establecer y exigir tributos propios conforme con la Constitución y las leyes (art. 133.2 CE).

**B.** El art. 49.B.2º PREA extiende la competencia exclusiva, en particular, a los impuestos indirectos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. La redacción del precepto [“tributos propios con carácter general y, en particular (...)”] parece además incluir estos impuestos dentro de los tributos propios de la Comunidad.

La atribución de esta competencia exclusiva sobre los impuestos indirectos derivados del REF presenta reparos de inconstitucionalidad. La competencia legislativa sobre el Régimen Económico y Fiscal de Canarias corresponde en exclusiva

al Estado en virtud de los títulos competenciales contenidos en los arts. 133.1, 149.1.10ª, 13ª y 14ª, preceptos que atribuyen al Estado las competencias sobre las materias a las que alude el actual art. 46.1 EAC (STC 109/2004, de 30 de junio). Los tributos que integran el REF son, por consiguiente, tributos estatales.

Este artículo coincide con el 66.b) que considera como recursos de la Hacienda Autónoma Canaria los ingresos procedentes de sus propios impuestos y precios públicos y, en particular, los que correspondan en su participación en el REF.

Ahora bien, el art. 64.2 PREA establece que el Parlamento de Canarias deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al REF. De ahí también se deduce que la Comunidad no tiene competencia exclusiva.

Por otra parte, las especialidades canarias reconocidas y garantizadas por la disposición adicional tercera CE y la disposición adicional cuarta LOFCA no amparan un tratamiento singular en la configuración de la potestad tributaria originaria del Estado, con independencia de que cuando con el ejercicio de ésta se pretenda modificar o afectar a las singularidades canarias, habrá de respetarse los principios integrantes del REF. En consecuencia, el carácter exclusivo de la competencia estatal en la materia no resulta desvirtuado por lo dispuesto en la disposición adicional tercera CE, pues ésta sólo condiciona su ejercicio con respecto al REF, pero no contiene un desapoderamiento de la competencia asumida en virtud del 149.1.10ª CE. La disposición adicional tercera CE sólo atribuye a la Comunidad Autónoma la facultad de informar acerca de las posibles modificaciones del REF, sin atribuirle por tanto facultades legislativas.

#### **Apartado 1.B).11º. Defensa de la competencia.**

El vigente Estatuto no contiene una referencia expresa en esta materia, aunque sí al comercio interior, materia que, conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 208/1999, de 11 de noviembre), abarca la competencia relacionada con la defensa de la competencia.

Por otra parte, la defensa de la competencia no se encuentra expresamente atribuida al Estado por la Constitución, por lo que podrá corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus propios Estatutos, sin perjuicio de que su ámbito o extensión pueda resultar delimitado por los títulos competenciales del Estado, particularmente los previstos en los apartados 1ª y 13ª del art. 149.1 CE y que se justifica, de acuerdo con la STC 208/1999 citada, en la necesidad de proteger

la unidad de la economía nacional y en la exigencia de un mercado único, que permita al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Todo ello en aras a respetar la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Por esta razón, considera el Tribunal Constitucional que no sólo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional han de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por tanto, las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos deban realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas.

La aplicación de los títulos competenciales estatales citados condiciona al Estatuto de Autonomía para configurar como exclusiva plena la competencia en materia de defensa de la competencia. Es más, de acuerdo con la Jurisprudencia constitucional, el Estado tiene atribuida la normación sobre la materia, de donde deriva que la Comunidad Autónoma ha de ejercitar sus facultades en esta materia de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11ª y 13ª CE. Esta interpretación, no obstante, parte en la citada Sentencia de la concreta asunción de competencias en la materia efectuada por los Estatutos de Autonomía, que, como el de Canarias, han asumido competencias sobre comercio interior, sin perjuicio de la legislación básica sobre defensa de la competencia, de donde deriva que las Comunidades Autónomas podrían asumir competencias no sólo ejecutivas. En cualquier caso, dado que, como el propio Tribunal Constitucional reconoce, la competencia estatal en la materia deriva del art. 149.1.13ª, la Comunidad Autónoma podría asumir competencias legislativas en las condiciones señaladas.

Por otra parte, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, el criterio que debe utilizarse, para determinar la intervención del Estado o de la Comunidad Autónoma, en esta materia debe ser el del mercado que sufre los efectos perjudiciales de la alteración de la libre competencia, por lo que la competencia autonómica debe delimitarse en este sentido.

**Apartado 1.B).12º. Defensa del consumidor y usuario, así como los procedimientos de resolución de conflictos.**

La defensa del consumidor ya se encuentra recogida en el actual art. 31 del Estatuto como competencia exclusiva que debe ejercerse de acuerdo con las bases y

la ordenación de la actividad económica. En la Propuesta de Reforma, además de considerarla como una materia de competencia exclusiva dentro de este art. 49, se añaden también como competencia exclusiva, los procedimientos de resolución de conflictos.

El ejercicio de facultades legislativas plenas sobre procedimientos de resolución de conflictos, limitado exclusivamente a la regulación de los aspectos procedimentales de carácter administrativo, no es reparable jurídicamente siempre que se observe el límite fijado por el art. 149.1.18ª CE respecto a la regulación de las bases del procedimiento administrativo común como competencia exclusiva del Estado.

Esta consideración no es extensiva en cambio a la ordenación de aspectos de naturaleza sustantiva o procesal, ya que, en tal caso, se invadiría el espacio competencial reservado al Estado en exclusiva (art. 149.1.6ª y 8ª CE) en lo que concierne a la legislación mercantil, procesal y civil que pueda afectar a esta materia.

#### **Apartado 1. D).8º. Artes escénicas, cinematográficas y espectáculos.**

En este apartado resulta novedosa la inclusión de las artes escénicas y cinematográficas, pues los espectáculos ya se encuentran recogidos con carácter exclusivo en el art. 30.20 del vigente Estatuto.

La cinematografía y el teatro constituyen formas de expresión cultural y en este sentido, como ha señalado la STC 153/1985, de 7 de noviembre, cabe incluirlos en la rúbrica "cultura", materia que aparece asimismo expresamente aludida en los arts. 148.1.17 y 149.2 CE.

En relación con la cultura, y precisamente respecto al cine, el Tribunal Constitucional ha afirmado en relación con el art. 149.2 CE, que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, afirmando la existencia, en principio, de una concurrencia no excluyente del Estado y de la Comunidad Autónoma para la preservación y estímulo de los valores culturales del cine (SSTC 149/1985, de 5 de noviembre, y 106/1987, de 25 de junio). Se trata, no obstante, de una materia en la que puede producirse un entrecruzamiento de títulos competenciales, pues el fenómeno cinematográfico puede ser considerado desde diversos aspectos y no sólo en su relevancia cultural, sino también teniendo en cuenta su trascendencia económica e incluso su impacto

sobre el comercio internacional, aspecto este último que puede ser incluido dentro de la competencia, que el art. 149.1.13ª reconoce al Estado para establecer las bases de la actividad económica.

El art. 49.D).8 PREA incluye estas materias bajo la clasificación de “Materias educativas y culturales”. Referidas las facultades plenas pretendidas al fomento de los valores culturales que estos medios representan, la atribución competencial propuesta se ajusta a lo previsto en el art. 148.1.17ª CE.

Las facultades legislativas y ejecutivas sobre esta materia que excedan de la acción de fomento encuentran igualmente cobertura en el espacio de ejercicio de la competencia concurrente *stricto sensu* de cultura, en las condiciones previstas por el art. 149.2 CE.

**Apartado 1.D).9º. Televisión, radio, prensa y demás medios de comunicación social de titularidad autonómica.**

La Constitución, art. 149.1.27ª, atribuye al Estado la normativa básica sobre el régimen de prensa, radio y televisión y, en general de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades, que en su desarrollo y ejecución, correspondan a las Comunidades Autónomas.

La Constitución no distingue a efectos de atribuir esta competencia al Estado entre la titularidad pública o privada de estos medios de comunicación social, de tal forma que excluya los de titularidad pública. Por consiguiente, la Comunidad Autónoma sólo puede asumir en la materia competencias de desarrollo legislativo y ejecución, al tratarse de una competencia compartida.

**Apartado 1.E).6º. Transporte interinsular marítimo y aéreo.**

La competencia en materia de transporte marítimo interinsular ya se encuentra recogida en el actual art. 30.19 EAC.

La Propuesta de Reforma incluye novedosamente la competencia exclusiva sobre transporte aéreo interinsular. El art. 149.1.20 CE sin embargo reserva a la competencia exclusiva del Estado el transporte aéreo (STC 68/1984, de 11 de junio), lo que impide la asunción autonómica de competencias en esta materia.



### **Art. 50. Competencias de desarrollo legislativo y de ejecución.**

El art. 50 PREA establece la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en una serie de materias, la mayoría de las cuales ya se encuentran recogidas en el art. 32 del vigente Estatuto, si bien se introducen nuevas materias.

Además, el nuevo precepto se caracteriza por la supresión de las referencias a la normativa básica que se contienen en el vigente Estatuto para determinadas materias, lo que puede entenderse desde el propio concepto de las competencias de desarrollo legislativo, que lleva implícita la existencia de normativa básica estatal a la que ha de ajustarse la normativa autonómica.

#### **Apartado A).3º. Sistema de consultas populares en al ámbito de Canarias.**

Este precepto no resulta novedoso, toda vez que la competencia en esta materia ya se encuentra prevista en el art. 32.5 del Estatuto. No obstante, la autorización de las consultas populares por vía de referéndum le sigue correspondiendo con carácter exclusivo al Estado (art. 149.1.32ª CE).

#### **Apartado C).2º. Zona marítimo-terrestre.**

Este apartado incluye dentro de las materias medioambientales la zona marítimo terrestre, costas y playas. En relación con el medio ambiente, el art. 149.1.23ª atribuye al Estado la legislación básica, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Por consiguiente, es posible la asunción de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente que se proyecten sobre la zona marítimo-terrestre y las playas, sin que esta conclusión resulte obstaculizada por el que hecho de que esta zona del territorio sea calificada por el art. 132.2 CE como demanio público estatal ya que el Tribunal Constitucional ha sostenido reiteradamente que la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad. (SSTC 77/1984, de 3 de julio, 227/1988, de 29 de noviembre, 103/1989, de 8 de junio, 149/1991, de 4 de julio, y 9/2001, 18 de enero).

**Apartado C).3º. Regulación y control de la contaminación y los vertidos.**

Este apartado añade la competencia sobre la regulación y control de la contaminación a la ya prevista sobre los vertidos en el art. 32.12 del vigente Estatuto.

En relación con la contaminación, se trata de una materia directamente incardinada en la protección del medio ambiente, por lo que no plantea reparos de inconstitucionalidad la asunción de esta competencia por la Comunidad Autónoma.

**Apartado C).5º. Parques Nacionales.**

La competencia de desarrollo legislativo y ejecución en relación con los Parques Nacionales se encuadra dentro de la protección del medio ambiente, en la que el Estado, en virtud del art. 149.1.23ª tiene competencia sobre la legislación básica.

Por lo que en concreto se refiere a la competencia de ejecución prevista en este apartado sobre los Parques Nacionales, se encuentra avalada por la doctrina constitucional contenida en las SSTC 194/1994, de 4 de noviembre, 255/2004, de 23 de diciembre, 35/2005, de 17 de febrero, 36/2005, de 17 de febrero, 81/2005, de 6 de abril, 100/2005, de 20 de abril, 101/2005, de 20 de abril, 331/2005, de 15 de diciembre, y 32/2006, de 1 de febrero, que han atribuido la gestión de los Parques Nacionales intraautonómicos a la competencia de las Comunidades Autónomas.

**Apartado D).7º. Investigación, prospección y extracción de hidrocarburos y minerales.**

El art. 149.1.25ª atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen minero y energético.

El actual art. 32.9 del Estatuto atribuye la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre el régimen energético y minero ajustado a sus singulares condiciones, en especial, la seguridad en la minería del agua.

El art. 50.D).7º PREA añade a esta competencia la más específica relativa a la investigación, prospección y extracción de hidrocarburos y minerales. Dado que la Constitución sólo reserva al Estado la competencia sobre la legislación básica, la Comunidad Autónoma puede estatutariamente asumir esta competencia en los términos previstos.

## **Art. 51. Competencias de ejecución.**

El art. 51 establece las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma en las que se introducen algunas modificaciones y se añaden dos nuevas competencias, sin que existan reparos jurídicos al respecto.

### **Apartado 1. Museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal.**

En los términos del vigente Estatuto (33.1) las competencias ejecutivas autonómicas únicamente se proyectan sobre aquellos museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal cuya gestión no se reserve el Estado.

La nueva regulación supone que la totalidad de la competencia ejecutiva sobre los mismos corresponde a la Comunidad Autónoma, desde el momento en que se ha eliminado la reserva de la gestión estatal. La asunción de la competencia por la Comunidad Autónoma en estos términos no presenta reparo de inconstitucionalidad, pues la competencia estatal se establece en el art. 149.1.28ª CE "sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas".

### **Apartado 3. Control fitosanitario y zoonosanitario.**

El control fitosanitario y zoonosanitario, aunque relacionado con la agricultura y ganadería, se encuadra fundamentalmente en la materia de sanidad (STC 32/1983, de 28 de abril), por lo que la Comunidad puede asumir estas competencias ejecutivas.

### **Apartado 5. Legislación laboral e inspección de trabajo.**

La competencia de ejecución de la legislación laboral ya se encuentra prevista en el vigente art. 33.2 del Estatuto. Se añade ahora la inspección de trabajo.

La ejecución de la legislación laboral incluye también el ejercicio de las funciones de inspección o vigilancia de su aplicación y, en su caso, de sancionar los correspondientes incumplimientos empresariales (SSTC 32/1983, cit., 42/1983, de 20 de mayo, 185/1991, de 3 de octubre), por lo que la concreción de esta materia dentro de este apartado no presenta reparos.

**Art. 52. Competencias en materia de protección de personas y bienes y de seguridad pública.**

Este precepto establece la creación de la Policía Autonómica y la coordinación de las Policías Locales, ya previsto en el actual art. 34 EAC y con fundamento constitucional en los arts. 149.1.22ª y 149.1.29ª CE.

De acuerdo con el apartado primero del art. 52 PREA, la Comunidad Autónoma de Canarias asume competencias en materia de protección de personas y bienes y de seguridad pública, en el marco de la Constitución y de las leyes orgánicas que la desarrollen, para cuyo ejercicio (apartado 2) se podrá crear una Policía propia.

El art. 149.1.29ª CE atribuye en exclusiva al Estado -no distinguiendo, al contrario que otros apartados del mismo precepto, entre potestades normativas y de mera ejecución- la competencia en materia de seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de Policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, este precepto constitucional se refiere, en relación con la Policía autonómica, al aspecto orgánico, es decir, al del servicio disponible para garantizar la seguridad pública (la Policía), no al aspecto material, la seguridad pública entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano (SSTC 33/1982, de 8 de junio, 117/1984, de 5 de diciembre, 123/1984, de 18 de diciembre, 59/1985, de 6 de mayo, 104/1989, de 8 de junio, y 148/2000, de 1 de junio) que engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a que se refiere el art. 104 CE. Por relevantes que sean esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto concepto delimitador de la competencia (STC 104/1989, cit.), que puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la policía de seguridad, es decir, de las funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (STC 148/2000, cit.).

La creación de una Policía propia cuyas funciones se correspondan con la Ley Orgánica a que se refiere la Constitución se justifica por la atención del servicio de protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público.

**Art. 53. Competencias transferibles o delegables por el Estado, mediante ley orgánica.**

La primera observación que suscita este precepto es la de su correcta ubicación, en tanto que cabe plantear que esta previsión forme parte de las disposiciones adicionales, metodología que se considera más apropiada.

Una segunda observación que formulamos corresponde a la inclusión en el precepto de nuevos apartados, como materias susceptibles de ser objeto de transferencia o delegación por el Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en aplicación del art. 150.2 CE., tales como comercio exterior, nacionalidad y extranjería.

En todo caso, la enumeración de materias es correcta en cuanto identifica el núcleo primario de intereses que la Comunidad Autónoma considera más relevante atender. Es un condicionamiento aceptable en cuanto que tampoco se traduce en un mandato imperativo al Estado. Éste sí que resultaría un límite absolutamente infranqueable.

#### **Apartado 1.**

Conforme con este precepto, la Comunidad Autónoma, en el marco del art. 150.2 de la Constitución, podrá asumir facultades de competencia estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, en determinadas materias, que actualmente corresponden de forma exclusiva al Estado (gestión de puertos y aeropuertos de interés general del Estado; residencia y trabajo de extranjeros no comunitarios en los términos del art. 56 del Estatuto; zona marítimo-terrestre, costas y playas; espacio radioeléctrico y telecomunicaciones en el archipiélago canario, sin perjuicio de las competencias estatales en relaciones internacionales y, finalmente, prestación de servicios asistenciales correspondientes a Sanidad Exterior en el ámbito territorial de Canarias, sin perjuicio de las competencias estatales en relaciones internacionales).

El art. 150.2 CE regula la posibilidad de cesión de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas mediante las leyes orgánicas de transferencia o delegación, lo que no excluye la aplicabilidad de la previsión contenida en el art. 150.1 CE.

El art. 53 PREA contempla esta posibilidad sin condicionar de forma imperativa el ejercicio de las competencias estatales, al señalar únicamente que la Comunidad Autónoma podrá asumir las citadas facultades, en términos parecidos a los contenidos en el actual art. 35 del Estatuto. Sin embargo, el precepto contiene una enumeración detallada de las materias sobre las que resulta posible la transferencia o delegación, lo que puede suponer un impropio condicionamiento a las competencias estatales, pues es al Estado, como titular de las mismas, a quien corresponde la elección de las materias que pueden ser objeto de estas posibilidades.

Debe salvarse la posible contradicción que genera la formulación propuesta para evitar problemas de interpretación sobre su constitucionalidad, en la línea de determinar las facultades correspondientes a materia de titularidad estatal sobre las que la Comunidad tiene interés y pretende que se les transfieran o deleguen, en el marco del art. 150.2 CE.

En este apartado 1 se habla de que la Comunidad Autónoma “podrá asumir facultades de competencia del Estado (...)”. En otras ocasiones, como hemos visto, se equiparan facultades y competencias y ahora se habla de “facultades de competencia”. La Constitución se refiere a “facultades correspondientes a materia de titularidad estatal”.

En el apartado b) hay que corregir “en los términos del art. 56”, pues se trata del art. 55.

### **Apartados 2 y 3.**

Se contiene una regulación con incidencia en la competencia exclusiva del Estado sobre comercio exterior.

El art. 53.2 PREA establece la participación de la Comunidad Autónoma a través de fórmulas de cooperación y colaboración en el ejercicio de la competencia estatal de comercio exterior con África.

Esta participación en el ejercicio de la competencia estatal tiene un doble contenido pues, de un lado, se establecen facultades que asume la Comunidad

Autónoma, tales como el desarrollo de programas de formación comercial o el fomento de la constitución de consorcios de exportación y, de otro, la facultad de elevar propuestas o proponer medidas de actuación.

Conforme con el apartado 3, las fórmulas concretas de colaboración y su régimen financiero serán establecidas por la Comisión Bilateral prevista en el art. 54 PREA.

De acuerdo con la Jurisprudencia constitucional, dentro de la materia "comercio" se encuadran facultades tales como la regulación de la actividad comercial, el establecimiento de regímenes de importación de mercancías o el establecimiento de una determinada política comercial (SSTC 100/1991, de 13 de mayo, 236/1991, de 12 de diciembre, 203/1992, de 26 de noviembre, 14/1994, de 20 de enero, y 21/1999, de 25 de febrero). Por lo que se refiere específicamente al comercio exterior, la competencia exclusiva permite al Estado promover la comercialización de bienes y servicios españoles en el exterior, en la que se incluye las medidas de fomento directamente referidas a la actividad exportadora que expresan una determinada política comercial exterior del Estado (SSTC 242/1999, de 21 de diciembre, y 206/2001, de 22 de octubre).

Por otro lado, se establece que esta participación es "en las siguientes materias" y realmente sólo se refiere a "comercio exterior con África". Sobra el guión.

Las enumeraciones de las actuaciones y propuestas, que puede hacer la Comunidad Autónoma, deben tener una redacción más clara.

En el apartado 2 de este precepto, para evitar que pueda cuestionarse su constitucionalidad, se considera que siendo la competencia estatal de carácter exclusivo, no cabe un precepto que imponga la actuación pretendida. Por ello, se estima que con el fin de participar la Comunidad en la acción de Comercio exterior con África, se podrá prever el ejercicio de las facultades de propuesta y colaboración con el Gobierno de Estado, en la forma que se determine a través de la Comisión Bilateral.

El apartado 3 hace referencia, correctamente, sólo a fórmulas de colaboración. Si es en relación con el comercio exterior con África, como parece, debería estar en el apartado anterior y no en uno separado.

**Art. 54. Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado.**

Este precepto crea la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado como mecanismo de relación bilateral, a la que se atribuye el conocimiento de cuestiones de interés común, que establezcan las leyes o que planteen las partes y, en particular, las que el propio precepto relaciona, ninguna de las cuales condiciona el ejercicio de las competencias estatales.

Su objeto, además, debe extenderse a la adopción de acuerdos en el ámbito de su competencia.

**Art. 55. Inmigración y extranjería.**

Este precepto atribuye a la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas en materia de inmigración y extranjería, en concreto en relación con la tramitación, concesión y renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo y de estancia, incluyendo las concedidas en virtud de procedimientos de asilo, así como el establecimiento de procedimientos de regularización extraordinarios.

En principio, podría plantearse que en la materia concurren dos títulos competenciales diversos, el de inmigración y extranjería y el de legislación laboral, invocable este último en relación con los permisos de trabajo. En relación con el primero, el Estado ostenta competencia exclusiva en materia de inmigración, extranjería y derecho de asilo en virtud del art. 149.1.2ª CE, por lo que ostenta la plenitud de las potestades propias de una competencia de este carácter (legislativa, reglamentaria y ejecutiva). En cambio, por lo que se refiere a la materia de trabajo, el Estado ostenta competencias sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, lo que en consecuencia permitiría que éstas, si han asumido estatutariamente las competencias de ejecución en la materia, tramiten y concedan los permisos de trabajo a los extranjeros.

Sin embargo, las cuestiones de residencia y trabajo se refieren a la situación de los extranjeros en España y tanto las autorizaciones de residencia como de trabajo se exigen precisamente en atención a la extranjería de la persona. Por ello, el título competencial aplicable es el de extranjería o más concretamente, el de inmigración que distingue el art. 149.1.2ª CE, al tratarse del régimen de entrada y permanencia de los extranjeros en el territorio nacional. Por los mismos motivos, tanto las autorizaciones derivadas de la concesión de asilo como los procedimientos de



regularización de extranjeros y las restantes cuestiones, que se regulan en este art. 55 PREA, caen dentro de las competencias exclusivas estatales, por lo que la pretendida asunción de competencias ejecutivas en la forma prevista en este art. 55 PREA no se ajustan a la Constitución.

La atribución efectiva de estas facultades de titularidad estatal necesitaría de la ley a que se refiere el art. 150.2. El Estatuto no puede por sí solo materializar estas actuaciones en materia de competencia estatal.

#### **Art. 56.**

Su contenido es idéntico al del art. 91 PREA. Hay, por tanto, una duplicidad innecesaria. Se considera que su adecuada ubicación deber ser la del art. 91.

#### **Art. 57.**

La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía reitera la ya prevista (arts. 8.2 y 23 del vigente Estatuto) consideración de los Cabildos Insulares como Instituciones de la Comunidad Autónoma. A ello se refiere tanto el art. 16.3 como este art. 57 PREA.

Este Consejo se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la naturaleza de los Cabildos Insulares como Instituciones de la Comunidad Autónoma, singularmente en los Dictámenes emitidos respecto a los Proyectos de Ley reguladores del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (Dictámenes 1/1985, de 31 de octubre, y 1/1989, de 3 de abril) y de la anterior reforma del Estatuto de Autonomía (Dictamen 65/1994, de 15 de noviembre), en los que se concluyó que “los Cabildos Insulares no incidían, complementándola, rectificándola o aumentándola, en la personalidad jurídica propia de la Comunidad Autónoma de Canarias, sino que, a lo sumo, eran coadyuvantes estatutarios en la consecución de los fines expresados, pero sin que de tal condición se derivara la conclusión de que los Cabildos Insulares eran Comunidad Autónoma”. (DCC 65/1994).

No obstante, el hecho de que los Cabildos no se hallen integrados, en los términos expresados en los citados Dictámenes, en la estructura institucional de la Comunidad Autónoma no impide que los mismos puedan ejercer funciones autonómicas con un determinado alcance, es decir, funciones de carácter ejecutivo,

cuando así se haya previsto en las leyes autonómicas en aquellos casos en que tales funciones tengan en la Isla el ámbito más adecuado para su gestión.

A las entidades locales (por cierto, a la Isla, no a los Cabildos, como afirma este art. 57) sólo cabrá atribuirles competencias como propias o como delegadas (art. 7 LBRL). Cabrá, además, encomendarles, también como entidades locales, la gestión ordinaria de servicios propios de la Comunidad Autónoma, pero la Propuesta de Estatuto no explora esta vía. En una fórmula que no se adecua con la protección de la autonomía insular, el art. 57 PREA pretende limitar la transferencia sólo a competencias *ejecutivas* (desconociendo que una de las potestades de la competencia insular es la de aprobar normas en cada sector material atribuido, así como la tributaria, art. 4.1 LRBRL). Para resultar conforme con el sistema constitucional de protección de la autonomía local, el comentado art. 57.1 deberá acomodarse a lo dispuesto en el art. 2 LRBRL. Habrá de suprimirse, además, la frase “en tanto instituciones de la Comunidad Autónoma” y el adjetivo “ejecutivas”, que pretende calificar restrictivamente las competencias transferidas.

Por lo demás, el Legislador autonómico no está limitado a atribuir “funciones administrativas autonómicas”, sino competencias, incluso aunque antes de la atribución no hubieran sido ejercitadas como funciones administrativas por la Comunidad Autónoma. Cuando el Parlamento autónomo transfiere competencias a las islas, éstas no habrán tenido que ser antes del ámbito de las naturalmente ejercitables por la Administración autonómica. El Parlamento de Canarias, en las materias de su competencia, transfiere como insulares competencias a las Islas cuando considera que deben corresponder a éstas y no a la Administración autonómica. No se trata, pues, de funciones administrativas autonómicas que pasan a ser insulares, sino de competencias que el Parlamento considera que no son autonómicas y sí insulares. Por todo ello, en el apartado 2 del art. 57 se debe sustituir la expresión “funciones administrativas autonómicas” por la de “competencias”.

#### **Art. 58.**

Este precepto establece la aplicación de los principios de lealtad institucional, coordinación, cooperación y colaboración en las relaciones entre las Administraciones públicas de Canarias, principios que con carácter general se recogen en la normativa básica sobre las Administraciones públicas (arts. 4 y siguientes Ley 30/1992, de 26 de

noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) y que han sido reconocidos por el Tribunal Constitucional como principios que han de regir en todo caso las relaciones entre las Administraciones (SSTC 11/1986, de 28 de enero, 46/1990, de 15 de marzo, y 209/1990, de 20 de diciembre, entre otras).

## VIII

### TÍTULO IV

#### DEL RÉGIMEN JURÍDICO

En realidad, el Título IV, a partir de su art. 62 y hasta el último de los que lo integran (art. 85, así pues, 14 artículos), contiene disposiciones relativas al régimen de "Economía y Hacienda". Se propone en consecuencia otorgar a este Título la indicada denominación y trasladar las previsiones anteriores (art. 59-61) al Título precedente (Título III). En tal caso, las alternativas podrían ser dos: o bien completar dicho Título III con un nuevo Capítulo; o, técnicamente, aún mejor, engarzando estas disposiciones con las que integran el Capítulo II de una manera más adecuada.

#### **Art. 59.**

El destinatario de este precepto es la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. No están contempladas todas las potestades administrativas (no figuran, por ejemplo, las potestades reglamentaria y de planificación o programación, ni la de autoorganización, ni la tributaria y tarifaria, ni las de vigilancia e inspección). El precepto se sirve de la expresión "entre las que (...)", si bien procede una cláusula que apodere expresamente a la ley para habilitar nuevas potestades administrativas. Por otro lado, la ejecutoriedad de los actos constituye expresión de los poderes (de coacción y) ejecución forzosa que se citan a continuación: la revisión en vía administrativa es distinta potestad en términos cualitativos y ha de figurar consiguientemente en párrafo aparte, comprendiendo sus dos especies: revisión de oficio y en vía de recurso; la potestad "de sanción" es, obviamente, la sancionadora y huelga referirse a que sus límites los ha de establecer el Ordenamiento jurídico; la de apremio, por lo demás, es reiterativa, pues es una especie de las potestades de ejecución forzosa, por lo que si se quiere remarcar, debe hacerse en el lugar

correspondiente junto a aquéllas). En fin, no es asimilable la expresión “privilegios” a lo que, en definitiva, son prerrogativas en sentido técnico, justificadas en base al interés general: la construcción de una posición jurídica peculiar de la Administración no entra en quiebra con principios constitucionales. Estos se vulneran solamente si la desigualdad no está justificada y no descansa sobre una causa objetiva y razonable.

Debería, finalmente, sustituirse la expresión “interdictos” por la de *acciones de tutela sumaria*.

#### **Art. 60.**

Dentro de este marco general, no es pertinente la apelación singular al art. 153.b) de la Constitución (que contempla el control por el Gobierno de la Nación del ejercicio de las potestades delegadas por la vía del art. 150.2 CE); y, en cambio, se echa en falta una remisión a lo dispuesto en la legislación procesal, tras referirse su apartado primero a la recurribilidad en vía contencioso-administrativa de los actos y disposiciones administrativas. Por otro lado, se contemplan en este precepto dos únicos aspectos relativos al régimen jurídico de dichos actos y disposiciones. Bastaría con indicar en un apartado primero que el ejercicio de las potestades administrativas, incluida la reglamentaria, se ejercerá de acuerdo con la Constitución y las leyes, a efectos sistemáticos.

#### **Art. 61.**

El apartado 1 modifica el art. 44.1 del Estatuto de Autonomía vigente. La primera alteración relevante radica en que ya no se califica al Consejo Consultivo como supremo órgano consultivo. Pues bien, la eliminación del calificativo de supremo abre la puerta a que el Legislador pueda establecer que, no obstante haber sido dictaminado un asunto por el Consejo Consultivo, quepa luego que sea sometido a Dictamen o informe por otros órganos estatales o autonómicos. Lo que supone la devaluación de la posición del Consejo en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma y, consecuentemente, se obsta a la realización plenamente eficaz de su función y, por ende, que se alcancen sus fines de garantía de adecuación jurídica.

Por otra parte, tampoco es correcto que se suprima la calificación de consultivo referida expresamente al órgano de que se trata, pues permite reconocer a todos los efectos la exacta naturaleza de su función, bien diferenciada de la asesora o la estrictamente jurisdiccional.

Es también una modificación de calado la precisión de que la función principal y necesaria del Consejo, en cuanto mencionada en la propia norma estatutaria y visto su objeto, es dictaminar iniciativas legislativas. Ahora bien, entendida ésta como facultad de orden legislativo, se ejerce por el Gobierno al presentar Proyectos de Ley ante la Cámara y, en el caso de Propositiones de Ley, al presentarse en aquélla por los sujetos legitimados a los efectos procedimentales pertinentes.

Por eso, el objeto del Dictamen debiera ser, propiamente, el correspondiente Proyecto o Proposición de Ley y, por otro lado, con la redacción propuesta resulta dudoso el momento en que ha de solicitarse el Dictamen, especialmente en el caso de los Proyectos.

En definitiva, por las razones expresadas se propone la siguiente redacción del precepto:

*El Consejo de Canarias es el supremo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma encargado de dictaminar sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de los Proyectos y Propositiones de Ley. Así mismo, dictaminará (...).*

#### **Art. 62.**

Es acertada la expresión al “interés general”, que no es patrimonio en exclusiva del Estado (art. 62.1), si bien resulta adecuado vincular a todos los poderes públicos (y no sólo a las Administraciones Públicas) al desarrollo económico y social (art. 62.2), porque es tarea que incumbe a todos. En cualquier caso, a la Administración de la Comunidad Autónoma es a la que le corresponde en particular, en los términos indicados por este precepto ejercer las acciones correspondientes ante el Estado y a la Unión Europea; en fin, más que “aprovechar” el carácter ultraperiférico del archipiélago, se trata de invocar dicho carácter para legitimar la adopción de las medidas singulares, en su caso, que procedan.

#### **Art. 63.**

El art. 63.1 PREA comienza diciendo, como el actual art. 41.1 del Estatuto de Autonomía que “Canarias tiene un régimen económico y fiscal especial, propio de su

acervo histórico, constitucionalmente reconocido (...)” y añade “y justificado por su hecho diferencial”.

Según resulta de la disposición adicional tercera de la Constitución, constituye en efecto uno de los hechos diferenciales de Canarias (también lo es, indudablemente, la previsión de una organización específica de autogobierno para las Islas, en forma de Cabildos) la existencia de un régimen económico fiscal especial que se justifica según el art. 138.1 de la Constitución en las “circunstancias del hecho insular” (STC 16/2003, de 30 de enero).

El segundo párrafo del art. 63.1 PREA trata de establecer las bases del régimen económico fiscal que fundamenta, entre otros, en el desarrollado “acervo histórico”. La llamada al “acervo histórico”, sin embargo, es incompatible con que se reconozcan “franquicias parciales en la imposición directa”. Las franquicias parciales sobre la imposición directa no han formado parte históricamente del REF.

Como ha establecido reiteradamente el Consejo Consultivo de Canarias en sus Dictámenes sobre el REF y ha recogido la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la característica fundamental del REF es la de mantener una presión fiscal indirecta menor que en el resto de España y, ahora también, de la Comunidad Europea mediante una estructura impositiva con tributos equivalentes o similares a los existentes en el resto del territorio nacional, pero de ámbito canario, cuya recaudación se atribuye a la Comunidad Autónoma y a los entes locales canarios.

Desde la perspectiva expuesta, la introducción de la citada cláusula podría plantear problemas. No obstante, son posibles otras interpretaciones. Podría así resultar que la pretensión es sólo la de hacer referencia a las especialidades relativas a la imposición directa que ya forman parte del REF. Con una terminología técnicamente imprecisa, pues las franquicias son exenciones sobre gravámenes arancelarios, se pretendería describir aquella parte del REF vigente, ciertamente una parte de él, referida a algunas bonificaciones sobre la imposición directa que ya forman parte de la legislación estatal del REF. Si ésa es la interpretación válida, desde luego no habría el menor problema y sólo se plantea la necesidad de asumir la rectificación técnica que acaba de indicarse.

También podría considerarse que la previsión indicada constituye una actualización del REF y, en ese sentido, marca una nueva línea de apertura de éste. Hay que tener presente que el régimen económico fiscal es por naturaleza evolutivo

y modificable por el Estado (SSTC 16/2003, de 30 de enero, 62/2003, de 27 de marzo, con cita del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 5/1986, de 28 de febrero, y 109/2004, de 30 de junio). En tal caso, desde luego, no podría considerarse de ningún modo un mandato expreso y directo impuesto al Legislador estatal, competente para la determinación del ámbito del REF.

En cuanto al apartado segundo de este artículo, propone una redacción, también relativa a la definición del REF, que debe ser esclarecida, si bien reproduce parte del vigente art. 46.2 del Estatuto. Aparentemente, se formula como una ampliación del contenido del REF definido en el número anterior; pero no se define tal contenido, sino que se formulan determinadas pautas, de carácter esencialmente programático, para su definición expansiva, en cualquier momento futuro, por el Legislador estatal competente. Más que un contenido, este art. 63.2 señala un continente, por lo demás flexible y tendencialmente ampliable; habrá que entender como REF, en el futuro, todo aquel contenido jurídico que en forma de principios o de normas "derive del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica por parte de los Tratados y Normas Constitucionales de la Unión Europea" y tal contenido será recibido en el ámbito del REF previas las "modulaciones y derogaciones" más convenientes para paliar las dificultades estructurales y de desarrollo de Canarias. Por lo demás, no se especifica con claridad si tal contenido jurídico sería objeto sólo de normas estatales o si también habría que considerar como REF los preceptos de Derecho comunitario que respondieran a aquellas características.

El Estatuto se ha considerado, en algunos aspectos, una norma bloqueada frente a modificaciones futuras. Aceptar en el ámbito normativo del Estatuto contenidos futuros no determinables ahora, supone sustraer al Legislador estatal su competencia, constitucionalmente amparada, para determinarlos en el momento y con el contenido que considere adecuados.

Corresponde a la competencia estatal exclusiva la determinación del ámbito futuro del REF, es decir, qué deba considerarse REF en cada momento. En el texto que se comenta, parece plantearse la regla de considerar como REF toda legislación derivada de la consideración de ultraperiféricidad; ni la Constitución ni la legislación estatal a la que corresponde definir el REF así lo establecen. Si acaso, podría fijar tal correspondencia el Legislador estatal, pero nunca el Estatuto. Obviamente, no toda la legislación estatal, en cualquier materia, puede sin más ser calificada como REF

cuando se vaya a aplicar en Canarias. Si se pretendiera calificar como REF cualquier precepto o norma que en el futuro se apruebe a partir de la protección derivada de la consideración de ultraperiféricidad, así habrá de determinarlo el Legislador estatal competente. Por ello, el comentado art. 63.2 PREA, a lo más, merece el calificativo de programático, señalando una tendencia deseable más que una norma preceptiva.

Pero incluso entendiendo que el texto propuesto para este apartado tuviera sólo naturaleza programática, señalando la orientación deseable para futuras reformas ampliativas del REF, habría que indicarlo con claridad, y en ningún caso podría llegar a condicionar el pleno ejercicio por las Cortes Generales de la competencia estatal exclusiva en la materia. De lo contrario, este precepto no resultaría conforme con los parámetros de constitucionalidad.

En cuanto al contenido del apartado tercero de este artículo, resulta de todo punto inviable que el Estatuto disponga la obligación del Estado de mantener el diferencial fiscal, especialmente respecto a la Unión Europea.

#### **Art. 64.**

El art. 64.1 PREA pretende que el Informe del Parlamento Canario sobre la modificación del REF pueda condicionar la efectividad de dicha modificación por las Cortes Generales. No sólo si se omite solicitarlo, lo que resulta indudable, a tenor de su inequívoco carácter preceptivo. También, si resulta desfavorable y no se alcanza la requerida mayoría de 2/3 para su aprobación.

La disposición adicional tercera CE, al requerir Informe previo del Parlamento de Canarias para la modificación del REF, asegura además su pervivencia institucional. Sin embargo, ello no supone congelar el REF en un contenido fijo e inmutable, por "el sentido profundamente evolutivo de tal régimen" (STC 16/2003, de 30 de enero). La garantía institucional del REF resulta, pues, compatible con su evolución, limitándose a preservar su existencia "en términos reconocibles para la imagen que del mismo tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar" (SSTC 32/1981, de 28 de julio, 26/1987, de 27 de febrero, 76/1988, de 26 de abril, 109/1998, de 21 de mayo, y 159/2001, de 5 de julio). Pues bien, para hacer valer tal garantía institucional del REF, habrá que acudir, en su caso, al Tribunal Constitucional. Será esta alta institución la que, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, declare inconstitucional cualquier iniciativa legislativa de modificación del REF que pretenda su extinción o la desaparición de sus rasgos básicos.



Es la vía de la jurisdicción constitucional, y no la del Informe previo del Parlamento de Canarias, la que asegurará, en caso necesario, su defensa institucional. El Informe preceptivo, establecido por la disposición adicional tercera CE, constituye un instrumento de cooperación normativa, que permite al Parlamento de Canarias coadyuvar de esta forma con el procedimiento legislativo de las Cortes Generales cuando éstas conozcan de iniciativas de reforma del REF, en ejercicio de la competencia exclusiva que ostenta el Estado en relación con tal materia. A través de tal Informe, se instrumenta una garantía formal de consulta previa, que indudablemente servirá al menos para advertir al legislativo competente ante posibles recortes del REF que atenten contra su consistencia institucional. Pero no servirá para asegurar efectivamente tal garantía si el Legislador estatal persiste en su iniciativa, ante lo cual sólo cabe acudir al Tribunal Constitucional para que aprecie la vulneración de esa garantía constitucionalmente amparada.

De entenderlo de otro modo, las competencias exclusivas del Estado sobre régimen aduanero y arancelario, comercio exterior, bases de la actividad económica y Hacienda general (art. 149.1.10ª, 13ª y 14ª de la Constitución) podrían resentirse y el Informe del Parlamento tendría un efecto obstativo y vinculante (si es desestimatorio). La imposibilidad constitucional de atribuir carácter vinculante a ese Informe ha sido afirmada categórica y reiteradamente por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 16/2003, de 30 de enero, 137/2003, de 3 de julio, y 109/2004, de 30 de junio.

Por otro lado, en su actual redacción, lo que impediría al Estado proceder a la modificación sería que no se alcanzara en el Parlamento de Canarias una mayoría reforzada en la aprobación del indicado Informe, con lo que, en realidad, sería la minoría parlamentaria la que dispondría del derecho de veto. Distinta sería la opinión de este Consejo Consultivo si la constatación de las discrepancias existentes llevara la cuestión a su ulterior tratamiento en la Comisión Bilateral de coordinación prevista en el art. 54 PREA. Nada obsta a ello. En todo caso, la propuesta del Parlamento ha de estar fundada y debidamente motivada, sobre la base de la defensa y preservación de los elementos esenciales caracterizadores del REF. Del mismo modo que el Estado no puede prescindir de la propuesta procedente del Parlamento de Canarias, sin justificarlo adecuadamente, porque al Estado tampoco le es disponible esta institución constitucionalmente garantizada, en su configuración actual, por virtud de la disposición adicional tercera de la Constitución. Cuando menos, la

existencia misma del REF y sus elementos esenciales están protegidos por esta disposición Adicional.

De este modo, en los casos de reforma *in peius*, o sustancial del REF, el informe del Parlamento de Canarias debe constituirse en instrumento de garantía efectiva del sistema. Limitado a tal ámbito el carácter del Informe no puede esgrimirse como posición irreversible impositiva del Parlamento de Canarias ante una iniciativa estatal referida a esta materia, sino como instrumento de consolidación y de garantía protectora del Régimen Económico y Fiscal que tiene reconocido Canarias. Todo lo cual, en cualquier caso, obligaría a formular una nueva redacción a este precepto.

#### **Art. 65.**

Este precepto no contradice el art. 149.1.24ª de la Constitución. Incide en la competencia del Estado sobre "obras de interés general". Lo hace, sin embargo, en términos suficientemente amplios y flexibles. No condiciona por eso el núcleo decisorio de la competencia estatal. Por otro lado, las dos previsiones están justificadas: el art. 65.1 contempla una serie de obras e infraestructuras que se identifican como vitales para asegurar el desarrollo de las islas; y el art. 65.2, aunque con alguna defectuosa redacción, establece una cláusula de garantía que mira a preservar unas mínimas inversiones estatales en atención a la media del conjunto del Estado, y excluyendo del computo, como es lógico, las compensaciones que procedan por "el hecho insular" (y, más todavía, seguramente, la ultraperifericidad).

#### **Art. 66.**

Los precios públicos constituyen un concepto tributario perfectamente diferenciado de los impuestos y deben figurar, por consiguiente, en apartados separados. Lo que, además, permitiría conectar las dos oraciones que forman el apartado b) de este artículo (por lo demás, en cuanto a la segunda, bastaría con referirse más sencillamente "en particular, a los ingresos procedentes del REF". Lo mismo, en el siguiente art. 67).

La expresión "Hacienda Autónoma Canaria", si bien puede mantenerse en el encabezamiento, debe, en aras a la debida coherencia sustituirse en el apartado c), cuando se alude a ella, para referirse a la Comunidad Autónoma de Canarias, como hacen los apartados d), e) y j).

No hay en rigor “subvenciones privadas”, como señala el apartado h). Por lo que, si lo que se pretende es hacer referencia a legados y donaciones son estas expresiones las que deben emplearse.

En fin, el apartado l) ha de reformularse, porque si se trata de “recursos”, va de suyo que el precepto ha de referirse a “cualesquiera otros”; y, por otro lado, la referencia a la “vinculación a áreas supranacionales” es extremadamente imprecisa. Si se trata de incluir los “Fondos procedentes de la Unión Europea”, sería más adecuado decirlo así (y, en su caso, añadir la referencia a “otras áreas supranacionales”).

#### **Art. 67.**

Es la legislación básica del Estado en materia de Haciendas Locales a la que corresponde determinar cuáles sean los recursos de las Islas. Lo antedicho, sin embargo, no impide que el Estatuto de Autonomía se refiera a aquellos otros ingresos que los Cabildos vayan a recibir de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma [letras d) y e) de este art. 67]. No obstante, deberá excluirse de la letra d) la mención a ingresos de los Cabildos provenientes de los Presupuestos Generales del Estado, pues no corresponde a la Ley autonómica otorgar tal participación (STC 331/1993, de 12 de noviembre).

Por otro lado, tanto este precepto en su apartado c), como el anterior art. 66.b), contienen sendas innovaciones modificadoras de las determinaciones contenidas en el vigente Estatuto: la integración como recursos de la Hacienda Autónoma Canaria de los ingresos que les correspondan de su participación en el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, de un lado; y la limitación de los recursos de las Islas a los que les correspondan de los derivados del REF.

El cambio de sistema afecta al destino finalista de dichos rendimientos (dirigidos a las Islas), resultante de la regulación estatutaria hasta ahora confirmada sobre estos recursos económicos procedentes del REF, lo que debe ser considerado.

**Art. 72.**

Por razones sistemáticas, en coherencia con las observaciones expresadas con anterioridad, la referencia en el art. 72.1, debe hacerse a la Comunidad Autónoma de Canarias, por lo demás, como recoge el art. 72.2.

**Art. 74.**

Este precepto mantiene su redacción originaria. No obstante, en la actualidad, el Consejo Económico y Social ya está constituido y se trata de un organismo de rango estatutario cuyas competencias no se limitan a la (única) expresada por este artículo. Sin perjuicio de mantener su intervención específica en materia de planificación, como indica este precepto (en todo caso, procede corregir la expresión "Administraciones y Territoriales", porque los Cabildos son evidentemente Administraciones territoriales y este término es, por tanto, más genérico), su previsión misma y configuración orgánica y funcional básica exigen una contemplación específica y separada fuera o dentro de este precepto.

**Art. 75.**

El art. 75 PREA implementa un sistema de intervención por parte de la Comunidad Autónoma de las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento de los Ayuntamientos y Cabildos, con finalidad coordinadora, regulando además en su apartado 2º determinados condicionantes a la política de ingresos y gastos en los presupuestos municipales o insulares. Tal intervención coordinadora, que incluye funciones de autorización, supervisión y control, podría suponer el restablecimiento de controles de tutela financiera que la Constitución y la legislación básica de Régimen local y de Haciendas locales han hecho desaparecer por contrarios a la autonomía local.

Dos tipos de intervenciones se atribuyen en este art. 75 PREA a la Comunidad Autónoma, que habrá que analizar por separado con la finalidad de valorar su respeto a la autonomía financiera de las entidades locales canarias. Por un lado (apartado 1), funciones de autorización, supervisión y control sobre las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento. Por otro lado, controles sobre la potestad presupuestaria de estas entidades municipales e insulares.

La legislación básica de Haciendas locales sólo reconoce un supuesto de autorización previa, la que debe preceder a la aprobación de operaciones de crédito a largo plazo por las entidades locales (53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, TR-LHL) y también atribuye su otorgamiento a la respectiva Comunidad Autónoma, cuando así lo establece su Estatuto. En consecuencia, más que una referencia genérica a autorizaciones, podría señalarse que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el otorgamiento de las autorizaciones en materia de endeudamiento a que se refiere la legislación básica. Por otro lado, tal autorización no tiene finalidad coordinadora, sino de control previo en relación con la salud financiera del ente local.

La supervisión y control resultan subsumibles en el concepto genérico de control. El control sobre la potestad de las entidades locales de establecer tributos, que es exclusivamente de legalidad, puede ser operado por la Comunidad Autónoma reconduciéndolo a través del cauce general establecido en el art. 65 LRBRL. Cualquier intervención de otro signo resultaría contraria a la autonomía local, por lo que no debe incluirse en este artículo. En cuanto al control financiero, sólo el externo permite obviamente la intervención de otra Administración; pues bien, correspondiendo éste en principio al Tribunal de Cuentas del Reino (art. 115 LRBRL), puede también exigir la intervención autonómica, cuando el respectivo Estatuto de Autonomía permita tal fiscalización externa (art. 223.4 TR-LHL). Y la Propuesta de Reforma (art. 81) atribuye a la Audiencia de Cuentas de Canarias la fiscalización externa del conjunto del sector público, incluidos, por tanto, también los Cabildos y Ayuntamientos. Regulado el único control posible sobre los entes locales en el art. 81, no procede, en consecuencia, extenderlo más allá de lo que permite la legislación de Haciendas locales y más allá por ello de lo que resulta compatible con la autonomía financiera de tales entidades. Aludir en el art. 75.1 a otras facultades de control, fuera del control externo atribuido a la Audiencia de Cuentas, resultaría a su vez contrario a la propia Constitución.

Por otro lado, en cuanto a la coordinación de políticas presupuestarias, el apartado segundo del comentado art. 75 autoriza la fijación por ley de objetivos de ingresos, máximos gastos y límites de endeudamiento. Tal intervención supone condicionar las facultades de las entidades locales para elaborar y aprobar su presupuesto en cualquier capítulo del presupuesto de ingresos y en el de gastos, sea

cual sea el recurso afectado y sea cual sea la actividad o política que pretenda financiarse con cargo al correspondiente crédito presupuestario.

Según reiterada Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el art. 142 CE, en relación con el 137, no sólo ampara la suficiencia financiera de las entidades locales, sino también su autonomía en el gasto (SSTC 48/2004, de 25 de marzo, y 109/1998, de 21 de mayo). Respetuosa con tal autonomía, la legislación básica en materia de haciendas locales sólo permite intervenciones al Estado en cuanto a estructura presupuestaria de las entidades locales (112 TR-LHL) y la también Ley básica 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, autoriza un control estatal para asegurar la estabilidad presupuestaria (arts. 19 a 25).

No obstante, cuando los Cabildos Insulares gestionen servicios de la Comunidad Autónoma podrá ésta señalar “módulos de funcionamiento y financiación y niveles de rendimiento mínimo”, otorgando las correspondientes dotaciones económicas al respecto, que podrán ser mejoradas por los Cabildos con cargo a sus Presupuestos (149 TR-LHL). Se trata -este último- de un supuesto de gestión de competencias atribuidas por delegación condicionada o por encomienda de gestión, que no compromete la autonomía presupuestaria insular, que podrá o no mejorar la financiación que para tal gestión le entrega la Comunidad Autónoma. Sólo de esta forma (no recogida por el texto estatutario propuesto), entiende este Consejo Consultivo que cabrá una intervención sobre el gasto insular, con expresa mediación de la legislación básica.

Si se quisiera introducir la preceptividad de la autorización autonómica previa a la aprobación de operaciones de crédito municipal o insular a largo plazo, ello resulta posible; pero a la mención estatutaria debe seguir la expresión “en los términos de la legislación estatal básica”. Idéntica expresión habrá de introducirse en relación con la posibilidad de facultar a la Comunidad Autónoma para señalar módulos de funcionamiento y financiación de la gestión insular de servicios autonómicos. Es esta legislación básica la que garantiza la autonomía financiera de las Corporaciones locales, estableciendo las intervenciones de control compatibles con ella, Cualquier regulación por parte de la legislación autonómica de estas materias se limitará al desarrollo de las bases estatales. Por ello, no basta en el analizado precepto con mencionar la autonomía local para asegurar su respeto y para conjurar la tacha de inconstitucionalidad. Habrá que indicar expresamente que tales intervenciones se ejecutarán en el marco de la legislación básica del Estado.

La falta de garantías y la incertidumbre sobre el alcance de las potestades de control establecidas por el art. 75 es, en cualquier caso, lo que determina la formulación de los reparos expuestos, cuyos términos concretos, no obstante, podrían debilitarse mediante una redacción alternativa (que concretaría la coordinación en la expresión de unos criterios orientativos de la actuación administrativa), en concordancia con la establecida por la legislación básica sobre régimen local (arts. 10.2 y 59 LRBRL), incluso, por la propia normativa autonómica.

**Art. 78.**

Ha de ajustarse a esta previsión estatutaria, lo mismo que a la establecida en el precepto siguiente (art. 79), toda modificación de la legislación tributaria autonómica actualmente en vigor, como la que ahora está en curso de tramitación en el Parlamento de Canarias o bien cohonestarse estas disposiciones.

**Art. 84.**

La genérica referencia a que el Patrimonio de la Comunidad Autónoma lo forman sus bienes y derechos, con independencia de su naturaleza y título de adquisición, soslaya los inconvenientes sobre la determinación de su ámbito objetivo. Desde la perspectiva subjetiva, sin embargo, se confunde el Patrimonio de la Administración autonómica con el de la Comunidad Autónoma, que no es sólo el de aquella (incluye, por ejemplo, el del Parlamento de Canarias). Por otro lado, los Organismos Autónomos no constituyen la única fórmula de personificación instrumental de la Administración. La expresión empleada por el art. 85 PREA resulta técnicamente más acertada y podría así mismo emplearse en este precepto.

**Art. 85.**

El art. 85 PREA establece que el Patrimonio insular está integrado por el conjunto de bienes y derechos de cada Isla y de los organismos públicos que se encuentran en relación de dependencia o vinculación con la misma, cualquiera que sea su naturaleza y título de su adquisición o en virtud del cual les hayan sido atribuidos. Este contenido coincide literalmente con el apartado primero del precepto estatal básico aplicable (art. 3.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas); pero, en cambio, omite transcribir el apartado segundo, que matiza el anterior, por lo que debe completarse.

# IX

## TÍTULO V

### DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE CANARIAS Y DE SUS RELACIONES DE COOPERACIÓN

#### **Art. 87.**

No es cuestionable su apartado 1. Sin embargo, debería señalarse que la participación de que se trata se efectuará dentro de la representación del Estado español y que la legislación a la que se refiere es la establecida por el Estado.

En cuanto a sus apartados 2 y 3, puede mantenerse la adecuación de que el Estatuto, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Canarias y en cuanto norma del Estado, contenga previsiones de este tipo. No obstante, además de que es preciso armonizar estos preceptos con el precedente, ha de evitarse todo exceso en esta regulación estatutaria que generaría su inconstitucionalidad, en la medida en que pudiera interpretarse como una imposición al Estado. Así, debería limitarse a prever que la participación de la Comunidad ante la Unión Europea procede cuando la cuestión se refiera a la condición de ultraperifericidad de Canarias o le afecte expresamente y que sean políticas o actuaciones, sin necesidad de llegar a un gran nivel de concreción, que tengan efectos singularmente sobre Canarias por su situación y/o por su incidencia efectiva y constatable en su territorio, plasmándose tal participación en la forma prevista en la legislación estatal aplicable.

En esta línea, la observación anterior es extensible al apartado 3 que, en realidad, es reiteración del 2 y sólo añade una referencia al Gobierno autonómico, partiéndose de que, en efecto, la participación ha de producirse en el seno de la Delegación española y de que, sin duda, ha de materializarse mediante representantes autonómicos, aunque quizá éstos no deban pertenecer siempre y en exclusiva a tal Gobierno autonómico. A este último respecto, se considera más ajustada la referencia a la Comunidad Autónoma de Canarias, en lugar del órgano ejecutivo autonómico.

#### **Art. 88.**

Si se quiere que sea conforme a la Constitución, se ha de partir de que, cuando se alude a las "competencias", se está refiriendo a competencias exclusivas de la



Comunidad Autónoma. De este modo, la transposición se llevará a cabo con respeto a la actuación del Estado en ejercicio de competencias tanto básicas como concurrentes (incluso, en este último caso, pueden también afectarse competencias autonómicas calificadas de exclusivas).

Por otra parte, tampoco suscita reparos una previsión estatutaria del tenor de la recogida en el apartado 4 de este artículo, por los motivos ya aducidos anteriormente, siempre que se formule en los términos antes reseñados. En todo caso, las competencias eventualmente afectadas han de ser exclusivas; ha de ser expresa y claramente justificada la conexión con la ultraperifericidad y fundada la posible modificación, explícita o inducida, del REF o de sus características esenciales y su funcionamiento.

**Art. 89.**

Es conforme a Derecho siempre, que se advierta que la participación lo será sin perjuicio de los intereses del Estado.

**Art. 90.**

También es constitucionalmente adecuado. No obstante, el apartado 2, además de reiterativo en parte, al citar de nuevo al Estado (bastando para eliminar este problema con suprimir la mención a éste en el apartado 1), es técnicamente mejorable. Así, cabe señalar que la Comunidad Autónoma de Canarias puede acordar el establecimiento de los instrumentos de colaboración que se estime pertinentes tanto con el Estado como con las Comunidades, sin perjuicio de que el Parlamento autonómico regule legalmente este asunto. Dicha colaboración puede plasmarse a nivel gubernativo o parlamentario.

**Art. 91.**

Es jurídicamente adecuado, ajustándose en sus dos apartados, en cuanto al fondo y a los procedimientos a seguir al respecto, con la participación de las Cortes Generales, a lo previsto en el art. 145 CE, en especial su apartado 2. Sin embargo, el margen de maniobra que la Constitución contempla en este ámbito es mayor que el recogido en la Propuesta, pues los servicios de la CAC que pueden ser objeto de Convenios, en orden a su gestión y prestación más adecuada o eficaz, han de ser

propios, pero no necesariamente conexos a materias de competencia exclusiva, pudiendo existir aquéllos sin la existencia de ésta.

## X

### TÍTULO VI

#### DE LA REFORMA DEL ESTATUTO

Se compone de tres artículos, desde el 92 al 94 PREA, que, como indica su Título, contienen la regulación sobre la reforma del Estatuto de Autonomía, introduciendo relevantes modificaciones respecto a la ordenación en esta materia prevista en la vigente norma estatutaria.

El art. 147.3 CE dispone que dicha reforma se ajustará al procedimiento establecido en el propio Estatuto, sin perjuicio de la aprobación, en todo caso, por la Cortes Generales mediante ley orgánica. Por este motivo, el precepto constitucional ha de tener una inteligencia adecuada para conciliar debidamente sus dos elementos o partes y, en definitiva, para determinar cuáles pueden ser las previsiones al respecto que pueden contenerse en el Estatuto y qué ordenación no debe recogerse en él porque constitucionalmente procede que se establezca en otras normas, singularmente los Reglamentos o normas de las Cortes Generales, en la línea de lo que actualmente sucede en el Congreso (art. 145 de su Reglamento, de 10 de febrero de 1982, y la Resolución de su Presidencia de 16 de marzo de 1993, dictada al amparo del art. 32.2 de aquel) y en el Senado (art. 143 de su Reglamento y la Norma supletoria de su Presidencia de 30 de septiembre de 1993).

En este sentido, a la luz de la norma constitucional aplicable, ha de observarse que, en efecto, la norma estatutaria no puede agotar toda la regulación de y en este asunto, habida cuenta de la habilitación a las Cortes Generales para intervenir decisivamente en la reforma, con las limitaciones y en la forma previstas en la legislación aplicable. Por eso, la regulación que contuviera la norma estatutaria excediendo su habilitación en la materia, sería formalmente inadecuada y, por lo tanto, no podría vincular al Estado central y, en concreto, determinar la actuación de las Cortes Generales en la tramitación de la Propuesta de Reforma remitida por el Parlamento autonómico. Por el contrario, cabe la ordenación de dicha actuación por las normas del Parlamento del Estado central, que sólo sería inconstitucional si, a su

vez, éstas se excedieran de su habilitación al respecto. En esta línea, tal ordenación cedería únicamente ante la normativa estatutaria en los concretos extremos que ésta pueda ordenar y en efecto ordenase, imponiéndose a ella o desplazándola en su caso.

Desde esta perspectiva, y sin entrar aquí y ahora por obvias razones a analizar la adecuación constitucional, de acuerdo con el parámetro expuesto, de las normas antes citadas de las Cortes Generales, actualmente vigentes y aplicables al procedimiento de la presente reforma estatutaria, ha de indicarse que la regulación en la materia contenida en los arts. 64 y 65 EAC se ajusta sustancialmente a tal parámetro.

#### **Art. 92.**

De conformidad con las observaciones expuestas al principio de este apartado, se ha de señalar que este precepto es cuestionable en su adecuación constitucional, aunque por razones básicamente formales en cuanto a su previsión en la norma estatutaria y a la capacidad del Legislador estatutario para establecerla. Y también lo es desde el punto de vista técnico.

No obstante, este carácter discutible no afecta principalmente a los apartados 3 y 4 de este artículo, aún suponiendo el primero una sensible modificación del actual límite temporal para poderse de nuevo proponer la reforma estatutaria. Sin embargo, tanto la norma propuesta como la vigente pueden ofrecer dudas sobre si la Propuesta que puede presentarse nuevamente es la rechazada u otra diferente. Así, en su actual redacción, idéntica, y al referirse expresamente a la Propuesta de reforma no aprobada, cabría considerar que no es otra nueva.

#### **Apartado 1.**

En principio, regulándose el procedimiento del que se trata, no puede objetarse que exista previsión estatutaria al respecto. En este sentido, así como la actuación de las Cortes Generales en este tema, que incluye la tramitación en ella de la Propuesta, ha de preverse en la normativa propia del Parlamento estatal, es claro que la de esa misma Propuesta en el autonómico ha de estar prevista en el Estatuto, con desarrollo normativo en el Reglamento de la Cámara legislativa autonómica.

Pues bien, en el apartado a) se suprime, respecto al Estatuto vigente, la iniciativa de reforma de las Cortes Generales. La Constitución nada dice al respecto

y, por lo tanto, puede sostenerse la adecuación de tal supresión. No se conculcan, con ello, competencias del Estado central o, más concretamente, de las Cortes Generales, citadas constitucionalmente para aprobar la reforma pudiendo incidir con ello, de modo relevante en el procedimiento mediante enmiendas al Texto de la reforma propuesta.

En esta línea, se observa que no se trata, en puridad, de la reforma de una ley orgánica cualquiera, sino esencialmente del Estatuto de Autonomía y de que, en realidad, no puede prosperar la reforma estatutaria sin la conformidad del Parlamento autonómico, tanto si la iniciativa fue de las Cortes Generales, como si fue aquél el que adoptó una Propuesta articulada tras la correspondiente tramitación parlamentaria.

En otro orden de consideraciones, no se entiende por qué la Propuesta de Reforma no permite la participación de los Cabildos Insulares, mediante la formulación de la pertinente iniciativa legislativa, en la reforma estatutaria. Una previsión de este tipo resultaría coherente con la intervención de los Cabildos en el procedimiento legislativo (que sigue reconociendo el art. 21 PREA), operándose de manera simétrica a como se establece en el art. 166 CE respecto a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas cuando de la reforma constitucional se trata.

El apartado b) es así mismo constitucionalmente procedente, incluida su previsión de referéndum. No obstante, si bien no se desconoce que en algún texto estatutario usa idéntica técnica, ha de observarse que el referéndum, en rigor, debería ser favorable más que positivo. Otra cosa, sin embargo, son los apartados c) y d) y, por conexión, e) de este punto 1 del artículo analizado. Se observa el evidente e importante desajuste de esta regulación en relación con la contenida en el punto 2, cuya inevitable consecuencia es que debe efectuarse la necesaria correlación. Por consiguiente, habría que retocar al menos la primera para que, tras culminar la tramitación por ella prevista, se pueda continuar con lo establecido en la segunda.

Así, en la norma estatutaria, al regularse el procedimiento de su revisión, se pueden prever trámites como los contemplados en los apartados c) y d) del punto 1 y, coherentes con ellos, los que se contemplan en el punto 2, pero deben limitarse, al hacerlo, a la remisión de la Propuesta aprobada por el Parlamento canario al Congreso y a la existencia de una Ponencia o Comisión mixta y paritaria para el conocimiento y debate de aquélla y de las enmiendas presentadas a su texto, así como para solventar, de común acuerdo, las eventuales discrepancias al respecto,

debiéndose efectuar las actuaciones en la Cámara Baja, todas, según disponga su Norma reguladora. Observación lógicamente extensible a las previsiones sobre el Senado en esta cuestión.

Naturalmente, la norma estatutaria también ha de disponer lo procedente, de persistir las discrepancias sobre el texto en el seno de la Comisión paritaria. Esta posibilidad no está específicamente contemplada en el precepto. En todo caso, procede comunicar al Parlamento autonómico esta situación, especificando las concretas modificaciones al articulado y el motivo para adoptarlas, para que la Cámara autonómica se pronuncie al respecto, aceptándolas, proponiendo alternativas, en su caso, o desistiendo de la reforma, inmediatamente o si éstas no se aceptaran por las Cortes Generales. Todo ello, es claro, según dispongan los respectivos Reglamentos parlamentarios; y valorando igualmente la procedencia de mantener, e incorporarlo así de manera expresa, el derecho a retirar en cualquier momento el texto propuesto por el Parlamento de Canarias, siquiera por una mayoría reforzada a alcanzar en su seno.

#### **Apartado 2.**

Cabe la inclusión en el Estatuto de esta normativa, que se contiene en iguales términos en el actual art. 64.2 EAC, al concernir a materia que, como parte del procedimiento de reforma estatutaria que sin duda es, debe contenerse en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Canarias, siendo formulada y aprobada su regulación por el Legislador estatutario. Por eso, es constitucionalmente adecuada la referida normativa desde esta perspectiva formal y, además, también sustantivamente. Sin embargo, no es del todo correcta técnicamente, procediendo su ajuste para garantizar la seguridad jurídica y la eficacia del precepto.

Efectivamente, es obvio que la modificación mencionada se conecta con artículos de la Propuesta aprobada por el Parlamento autonómico y remitida a las Cortes Generales, plasmada en un texto articulado. Por eso, la comunicación motivada de aquéllas, término más adecuado que el de "mensaje" en este ámbito y con la finalidad pretendida, ha de referirse a tales artículos y a su modificación, justificándose su motivo. Por consiguiente, con este presupuesto y lo que comporta, particularmente desde la óptica de la tramitación parlamentaria, no parece que, al tiempo, se puedan proponer soluciones alternativas por el Parlamento enmendante, máxime antes de que el enmendado conozca y estudie las modificaciones ya acordadas y se pronuncie sobre ellas.

No obstante, y eliminando la previsión de alternativas por las Cortes Generales, en cuanto técnicamente no procedentes o viables, aún cabría mantener el presente texto, pero sólo en relación con eventuales enmiendas presentadas en el Pleno de la Cámara correspondiente y aceptadas por el Congreso, en su caso, al debatirse el texto completo definitivamente, aunque definiendo entonces qué es lo que ha de entenderse por reforma sustancial de dicho texto y advirtiéndose que el mismo fue acordado con el Parlamento autonómico.

### **Art. 93.**

De acuerdo con lo expuesto al comienzo, presenta problemas de adecuación constitucional de orden formal en lo referente a su apartado d), en relación con la objeción de este carácter, planteada a la regulación del art. 92.1 PREA, y también en el apartado c), especialmente en su último inciso.

Así, no procede constitucionalmente que esta regulación se contenga en su totalidad en la norma estatutaria y, en todo caso, ha de estarse a lo que se disponga en las normas de las Cortes Generales sobre la aprobación, que no ratificación por cierto, mediante ley orgánica de la Propuesta remitida a aquéllas a ese fin. En esta línea, máxime cuando se prevea la celebración de referéndum de ratificación, se observa la corrección de la regulación sobre esta cuestión contenida en los arts. 47.1,c) y d) del Estatuto vasco, 57.c) y d) del Estatuto catalán o del gallego y 75.c) y d) del Estatuto andaluz, en conexión con lo dispuesto en el apartado noveno de la citada Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993.

Por lo demás, no se justifica la razón por la que se limita al Capítulo Segundo del Título Primero de la Propuesta de Reforma este procedimiento específico de reforma, concerniendo al Gobierno y a su Presidente, sin extenderse, como hacen los Estatutos antedichos, a la organización de los Poderes autonómicos (Título I de la Propuesta de Reforma, de las instituciones de la Comunidad Autónoma). Salvo que se trate, sin poderse evitar con ello la incorrección formal antes expuesta, de eludir la celebración del referéndum que la propia Propuesta contempla para la modificación ordinaria del Estatuto. Así, tal pretensión es cuestionable por incongruente e injustificada, toda vez que el cuerpo electoral interviene al respecto, y de manera decisiva, en cuanto puede ratificar o no la Propuesta aprobada por el Parlamento autonómico, tras ser positiva la consulta a las Cortes Generales, no pudiéndose aquel pronunciar sobre cuestiones tan relevantes como otras contenidas en el resto del Estatuto, sobre el que sí intervendría, cuales son las contempladas en los arts. 27.3,

29.3 y 4, 31.2, 32.1.c), 33.2, 34 y 35.3 PREA, algunas, por lo demás, conexas con muchas disposiciones previstas en varias de sus partes.

También ha de observarse que la regulación sobre este procedimiento de reforma "abreviado" no está debidamente completada, afectando no sólo a su eficacia, sino aún a su adecuación. De este modo, se obvia toda referencia a la no afectación por la reforma propuesta a las relaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias con el Estado central, supuesto que debidamente contemplan las normas estatutarias antes mencionadas, pues esta afectación es, como no podía ser de otro modo, determinante en y para la decisión de las Cortes Generales consultadas sobre tal reforma, no sirviendo para justificar eventualmente esta supresión, argüir que, dada la materia afectada, no puede haber afectación alguna.

Se trata de una decisión que han de tomar las Cortes Generales en su momento y en cada caso, no pudiéndolo hacer, en general y sin más, al aprobar la presente Propuesta de Reforma. Por lo tanto, no cabe una previsión semejante en el Estatuto, sino en las normas del Parlamento nacional, debiendo éste pronunciarse en la forma que ellas decidan y a la vista de la concreta reforma tramitada. Desde luego, objetivamente y *a priori*, la regulación del Gobierno de Canarias y de su Presidente es susceptible de tener el efecto del que se trata, particularmente la contenida en la Propuesta de Reforma analizada (arts. 27.5, 29.5, 30.1, 31.2 y 35.1). En este sentido, ha de advertirse no sólo que se trata de un asunto de evidente relevancia para el Estado, sino que, de hecho, implica una limitación esencial de la intervención de las Cortes en la tramitación de la Propuesta.

Por último, es de considerar que, aunque la regulación en la materia de los Estatutos mencionados utiliza idéntica terminología que la Propuesta de Reforma, hablando de afectación o no de las Cortes Generales, es patente que ello no es técnicamente correcto, en la línea del tratamiento al respecto de la mentada Resolución de la Presidencia del Congreso, apartados octavo y noveno. Así, es claro que no se trata de que las Cortes Generales se declaren o no ellas mismas afectadas por la reforma, sino de que consideren que ésta se limita o no a la organización de los Poderes autonómicos o del Gobierno de la Comunidad, en su caso, o bien, afecta o no a las relaciones de ésta con el Estado central, teniendo por tanto la consulta dos elementos. Por consiguiente, se ha de producir una solución positiva o negativa de la

consulta en función de ambos, que son distintos aunque puedan relacionarse; razón de más para deber incluir los dos en la normativa propuesta.

#### **Art. 94.**

No es cuestionable jurídicamente, siendo reproducción exacta del precepto del vigente art. 65 EAC. No obstante, en orden a evitar confusión o inseguridad y siquiera fuese en relación con la norma que ha de desarrollar esta regulación, procedería determinar el momento en que debe producirse la audiencia de que se trata. En este sentido, de no efectuarse la misma, tras presentarse y admitirse la Propuesta y ser tomada en consideración por el Pleno de la Cámara, o efectuarse la iniciativa de reforma conjuntamente por los Grupos Parlamentarios, debería determinarse la norma que regulará su realización, pues, sin perjuicio de que, en todo caso, deban existir previsiones al respecto en el Reglamento de la Cámara, también deberían recogerse algunas en la regulación del Gobierno y en relación con la preparación de su iniciativa de reforma.

## **XI**

### **DISPOSICIONES ADICIONALES**

#### **Primera.**

Reitera la disposición del vigente Estatuto. No obstante, ha de advertirse que, aun así y pese a ser un precepto común en los Estatutos, aunque con alguna variación en su redacción, presenta ciertos problemas de adecuación constitucional.

En efecto, si bien existe una evidente conexión de esta disposición con lo regulado, con base en el art. 157.a) CE, en el art. 49.c) EAC y en la LOFCA (arts. 10 y 11), no puede negarse que la cesión de tributos es una actuación de competencia del Estado central que debe llevarse a cabo por voluntad del Legislador estatal mediante la ley correspondiente, no pudiendo determinarla y menos imponerla la norma estatutaria, que tampoco puede ordenar cómo se modifica la cesión o los eventuales efectos de la misma, ni, desde luego, limitar o condicionar la modificación a realizar por el Legislador estatal, exigiendo acuerdo previo de la Comunidad Autónoma de Canarias y, además, con el Gobierno estatal y no con las Cortes Generales.



En esta línea, suponiendo esta previsión que no se trata en puridad de una norma estatutaria, la propia disposición señala que su reforma no se considerará modificación del Estatuto. Sin embargo, aparte de que cabría por esta vía también la supresión o derogación de aquélla y no sólo su mera modificación, no es técnicamente correcto que un precepto del Estatuto, por sí mismo, disponga que su alteración no ha de seguir el procedimiento de reforma estatutaria (lo que implica reconocer la improcedencia formal de la inclusión de esta disposición en la norma estatutaria, dicho sea de paso).

Por otra parte, estas previsiones estatutarias -pues se recuerda que una regulación de este carácter se contiene en otros Estatutos- existen en fundamental medida debido al precepto del art. 10.2 LOFCA, cuya corrección técnica es discutible, pero que deja clara la necesidad de expresa previsión estatutaria para que exista cesión de tributos. Por consiguiente, a la vista de lo regulado en la citada Ley Orgánica y en función de la conexión de referencia, cabe mantener que en el Estatuto se contenga una norma al respecto, aunque, en todo caso, de forma que no presente defectos que generen su inadecuación constitucional o una interpretación de su mandato que fuerce, pese a su tenor literal, su adecuación aunque sea sin proclamar su inconstitucionalidad expresa.

En este sentido, puede establecerse una norma estatutaria, particularmente como disposición adicional del cuerpo normativo del Estatuto, que, en relación con el rendimiento cedido de un tributo estatal como recurso de la Comunidad Autónoma, contemple una lista de tributos que el Estado central puede ceder, produciéndose la cesión como disponga éste, con previsión también de que, en caso de modificación del tributo cedido, se arbitren las medidas compensatorias que procedan para la Comunidad. Todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11 LOFCA.

Y, en fin, aun sin eliminar plenamente las dudas de ajuste constitucional del precepto o sobre su adecuación jurídica, puede así mismo preverse que, sin suponer la reforma de esta disposición, el listado que se recoge puede alterarse por decisión del Legislador estatal competente a iniciativa del Parlamento autonómico o del Gobierno estatal, previo acuerdo con el autonómico al respecto.

**Segunda.**

Es conforme a Derecho, aunque esta regulación puede perfectamente contenerse en el cuerpo normativo del Estatuto, recogida en un artículo del Capítulo Segundo de su Título IV, no teniendo las características propias de la que procede sea añadida mediante disposiciones adicionales. Por otra parte, conviene tener presente que los impuestos derivados del Régimen Económico y Fiscal son de Canarias, no de la Comunidad Autónoma.

**Tercera.**

Reitera lo establecido en el art. 71 PREA.

**Cuarta.**

Aunque no hay problema de constitucionalidad en prever la eventual atribución de facultades del Estado central a la Comunidad Autónoma de Canarias por Ley orgánica, en aplicación del art. 150.2 CE, incluso en materia fiscal y, en particular, en relación con el REF y sus impuestos de titularidad estatal, éstos no tienen carácter directo, ni existen impuestos directos estatales de específica, en cuanto singular y exclusiva, aplicación en Canarias, máxime "derivados" o previstos en dicho Régimen.

**Sexta.**

En relación con su apartado 1, se observa que no es técnicamente correcta la previsión del procedimiento contemplado para alcanzar el fin previsto (la transferencia o delegación), existiendo los mecanismos adecuados al efecto en el propio Estatuto y en relación con la vía constitucionalmente establecida para ello (es decir, la ley orgánica del art. 150.2 CE). Además, siguen obviándose, sin motivo, las posibilidades de actuación autonómica que, con similares mecanismos respecto a la Ley marco, se prevén en el art. 150.1 CE. Desde luego, no es congruente que la propia norma estatutaria renuncie, sin más, a la asunción de competencias para la Comunidad Autónoma que es constitucionalmente posible, con lo que ello comporta, ni es coherente que, sin embargo, prevea la transferencia o delegación de aquellas mismas, con la limitación que conlleva.

El apartado 2 plantea problemas de constitucionalidad, toda vez que la inclusión en una norma institucional autonómica de una previsión de esta naturaleza no se ajusta al art. 147.2.d) CE, en particular, pero tampoco al procedimiento de reforma estatutario (art. 147.3 CE) o al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Por lo demás, no cabe la ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas mediante la legislación general del Estado, sino a través de una específica ley orgánica de transferencia o delegación, o bien de una ley marco, con su particular procedimiento y finalidad singular, aparte, naturalmente, de realizarse mediante la reforma estatutaria.

En este sentido, siendo adecuado el apartado 3, también lo es el apartado 4, en cuanto contempla la vía correcta para un ulterior incremento de las competencias autonómicas, previendo las actuaciones pertinentes de los Poderes autonómicos competentes, el Parlamento y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias.

## CONCLUSIONES

A partir de los razonamientos expuestos en los Fundamentos de este Dictamen respecto a la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, se formulan las siguientes conclusiones:

1. Son susceptibles de reparo de inconstitucionalidad los siguientes preceptos del texto de Estatuto de Autonomía que se propone: 16.3, párrafo segundo; 25.2; 41.2 (en cuanto a la consulta al Gobierno de Canarias); 42 (salvo adecuación con la Ley Orgánica del Poder Judicial); 48.5 (en lo relativo a la competencia residual); 49.1.A.2º y 49.1.B.2º (en relación con impuestos indirectos derivados del REF); 49.1.E.6º (sólo en relación con el transporte aéreo); 55 y disposición adicional sexta.2.

La inconstitucionalidad de los arts. 64 y 75 podría superarse en los términos de una redacción alternativa conforme se señala en el correspondiente Fundamento.

2. Resultan conformes a la Constitución, si se interpretan de acuerdo con el correspondiente Fundamento de este Dictamen, modificando su redacción en determinados supuestos en el sentido indicado, los siguientes preceptos: 2; 3; 5.2;

37.2 a 37.6; 40.2; 48.4 y 6; 49.1.D.9; 49.2; 52; 53; 57; 63.1 y 63.2; 67.d); 87; 88.1; 92; 93; y disposición adicional primera.

3. Otros preceptos, cuya numeración se indica en los respectivos Fundamentos, han sido objeto de consideraciones técnicas o han recibido diversas observaciones para su mejora, en la perspectiva de incrementar su eficacia normativa, todo ello en la línea de responder al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

4. El resto de los preceptos resultan conformes con la Constitución.