

# La reforma del Estatuto de Canarias: caracterización general

Gumersindo Trujillo  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
*Universidad de La Laguna*

**SUMARIO:** 1. EL CONTEXTO DE LA REFORMA: 1.1. El nuevo ciclo del Estado autonómico. 1.2. La coyuntura reformadora en la Comunidad canaria.—2. EXPOSICIÓN SISTEMÁTICA DE LAS MODIFICACIONES LLEVADAS A CABO: 2.1. Canarias como nacionalidad. 2.2. Las instituciones de autogobierno y los Cabildos insulares. 2.3. Ampliación y nueva ordenación de las competencias autonómicas. 2.4. Modificaciones concernientes al régimen económico-fiscal y otras cuestiones conexas. 2.5. La Comunidad canaria en la Unión Europea y en las relaciones internacionales.—3. LA NUEVA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA: 3.1. Antecedentes y nueva regulación. 3.2. Excurso sobre la significación y alcance del garantismo inherente al procedimiento de reforma. 3.3. Modificaciones introducidas por las Cortes Generales y sus consecuencias respecto de la posición de los sujetos que intervienen en la reforma.—4. VALORACIÓN GENERAL DE LAS MODIFICACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMUNIDAD CANARIA.

Aunque los trabajos preparatorios de la reforma del Estatuto de Canarias se iniciaron en el último trimestre de 1991, sólo tres años después tiene lugar la elevación a las Cortes Generales de la correspondiente Propuesta por parte del Parlamento autónomo. Nota distintiva de la misma es la voluntad de consenso, que finalmente se plasma en su aprobación con los votos favorables de todos los grupos de la Cámara, con la única y notoria excepción de las innovaciones relativas a las elecciones autonómicas, cuestión que sólo contó con los votos de Coalición Canaria, mayoría que sustentaba al Gobierno de entonces. Su paso por las Cortes Generales estuvo acompañado de bastantes modificaciones, como después se destaca. La Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, en vigor desde su publicación el día 31, aprueba finalmente la reforma.

Se trata de la primera reforma que se lleva a cabo del Estatuto de Canarias y la más amplia —junto con la que simultáneamente se ha realizado del Estatuto de Aragón— de las modificaciones realizadas hasta la fecha en los Estatutos de Autonomía. En mayor o menor medida, todos los títulos de la Norma fundamental autonómica han experimentado algún cambio. Éstos son de muy diversa naturaleza: en unos casos son meros retoques o correcciones técnicas; pero en su mayoría tienen innegable trascendencia política.

## 1. EL CONTEXTO DE LA REFORMA

Más allá de la descripción o el recuento de lo modificado —aunque, inevitablemente, algo habrá de ello—, nuestro análisis pretende situar los cambios llevados a cabo en el contexto de la etapa que vive el Estado autonómico en la presente década y, a partir de esta perspectiva, facilitar aproximarnos a los perfiles que definen la nueva fisonomía estatutaria de la Comunidad canaria. Para ello nos parece preciso: a) no perder de vista el contexto estatal y autonómico en el que tiene lugar su elaboración, tramitación y aprobación; b) exponer las características de las modificaciones en las que ha cristalizado el propósito reformador, y c) finalmente, valorar la reforma en función de su significado en el plano estatal y en el de la propia Comunidad Autónoma de Canarias. No en vano, al hilo de los cambios realizados en nuestro Estatuto, se suscitan diversos problemas de interés para el estudio de las ordenaciones constitucionales y estatutarias del Estado autonómico.

### 1.1. *El nuevo ciclo del Estado autonómico*

Para situarnos adecuadamente en el contexto en el que tiene lugar la reforma que se analiza, conviene partir de la nueva coyuntura que se perfila para el Estado autonómico desde comienzos de la presente década.

Entre 1987 y 1988 concluyó el límite temporal fijado en el artículo 148.2 de la Constitución a las Comunidades Autónomas de régimen común para su eventual acceso al «máximo autonómico» previsto en su artículo 149. A este máximo, como bien se sabe, sólo habían accedido cuatro Comunidades, si bien, además de ellas, también se aproximaron al mismo Canarias y Valencia (mediante sendas leyes orgánicas de transferencias) y, con las peculiaridades propias de su condición singular, la «Comunidad foral» de Navarra. El final de dicho límite constitucional fue seguido de una fase de negociaciones, cambios legislativos y reformas estatutarias, cuyos hitos fundamentales están representados por los Pactos autonómicos de 1991 y, sobre todo, de 1992, la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencias a las Comunidades Autónomas de régi-

men común, y, finalmente, la reforma de los Estatutos de once de estas Comunidades<sup>1</sup>.

Una vez aprobados, en febrero de 1983, los Estatutos de Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León, últimas Comunidades Autónomas accedidas al autogobierno<sup>2</sup>, puede darse por definitivamente concluso el diseño territorial-autonómico del Estado resultante de la concreción en la correspondiente opción política de una de las posibilidades contempladas o deducibles de la Constitución, posibilidades en adelante sustraídas a la libre determinación del legislador estatal al deberse contar con los respectivos legisladores autonómicos para proceder a alterar el diseño así configurado (a menos de instrumentar dicha alteración, y no sin importantes limitaciones, a través de la reforma de la Constitución)<sup>3</sup>.

Es cierto que con ello no quedaba dicho todo sobre el Estado autonómico, puesto que aún serían precisas, como efectivamente sucedió, importantes intervenciones legislativas y la no menos importante del Tribunal Constitucional, sin cuya labor interpretadora difícilmente hubiese podido alcanzarse el mínimo indispensable de pacífico entendimiento de los entresijos de un sistema de reparto de poder cuya complejidad sería ciertamente ocioso ponderar ahora. Pese a todo, sin embargo —con más voluntarismo que mesurado análisis de las complejidades del nuevo sistema de poder, y con muy débil conciencia de la vanidad del intento de eliminar apriorística y radicalmente sus connaturales tensiones—, no cesaban de expresarse recurrentes opiniones críticas sobre el «modelo autonómico» y sobre la necesidad de proceder a su «cierre» o a la fijación de su «perfil definitivo».

Claro que, al tiempo que esto ocurre, también se entiende que las negociaciones y los ajustes entre los niveles de gobierno estatal y autonómico son parte de la dinámica propia de un Estado complejo. Pudiendo incluso percibirse en estos años de definitivo asentamiento de la nueva forma estatal la progresiva afirmación de una cierta corriente de opinión, minoritaria, para la que no ofrecía tantas dudas la *suficiencia constitucional* del mo-

---

<sup>1</sup> En congruencia con la citada Ley 9/1992, las Leyes orgánicas 1 a 11/1994, de 24 de marzo, modifican los Estatutos de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León, Comunidades todas ellas gobernadas por uno u otro de los partidos firmantes del referido Pacto. Canarias se mantuvo al margen de estas reformas al ser minoritarios PSOE y PP en los momentos de su gestación, y contar, consiguientemente, con mayoría absoluta las fuerzas luego integradas en CC. Esta circunstancia condicionó el proceso reformador del Estatuto de Canarias, en los términos que luego se indican.

<sup>2</sup> Leyes orgánicas 1 a 4/1983, de 25 de febrero, por las que se aprueban sus respectivos Estatutos.

<sup>3</sup> Hipótesis ésta en la que habría que dilucidar, en función de la magnitud de la reforma eventualmente pretendida, qué cabe o no en los límites del procedimiento ordinario del artículo 167 de la Norma fundamental, puesto que parece obvio que toda *alteración sustancial* de la autonomía territorial-comunitaria contemplada por el artículo segundo de la misma (y concretada ya por los Estatutos) habría de comportar la utilización del procedimiento agravado del artículo 168. Pues mal se comprendería que una decisión política concerniente a una modificación del modelo autonómico *que por su propia significación deba llevarse a cabo al margen de los procedimientos reformadores de los Estatutos* no afectase a dicho fundamental precepto, entrañando, en consecuencia, la necesidad de acudir al segundo de los referidos procedimientos.

delo, al entenderse que sus ordenaciones fundamentales suponían en sí mismas el «cierre» que se demandaba, con la razonable «válvula de seguridad» significada por las Leyes de transferencia y delegación, las reformas estatutarias que resultasen indispensables y, llegado el caso, el mecanismo siempre legítimo de la reforma constitucional. Entendíase también que las tensiones entre el Estado general o central y las Comunidades Autónomas —o algunas de ellas, especialmente las gobernadas, solos o en coalición, por los nacionalismos periféricos— era algo normal en tal modalidad estatal. Y, en todo caso, para un observador alejado de la inmediatez del combate político, era evidente que nuestro complejo sistema de poderes territoriales, no sólo *funcionaba aceptablemente bien*, sino que, además, *estaba logrando resolver un viejo contencioso histórico al integrar los nacionalismos periféricos en un proyecto estatal común*.

Sin embargo, en la fase que se abre desde los comienzos de la presente década —especialmente a partir de 1993—, se va a ver ampliamente alterada esta visión. El final de los gobiernos de mayoría absoluta da paso a unos gobiernos, también monocolors, pero que han de contar con el necesario apoyo externo de uno o de varios partidos nacionalistas periféricos. Con lo cual se dibujan sucesivamente dos escenarios políticos determinados básicamente por los resultados de las elecciones generales de 1993 y de 1996, que aun cuando ofrecen inequívocas características propias, tienen como nota común más saliente y llamativa la significada por las debilidades del sistema político estatal por causa del enorme desequilibrio entre el *potencial representativo*, cuantificado en número de escaños, y el *potencial político*, medido en capacidad de influencia política, de unos partidos que no identificándose por sus propias características ideológicas con un modelo acabado de Estado —aun cuando participen, alguno de ellos manifiestamente, en la definición de la política estatal— son, al propio tiempo, minoritarios incluso en la nacionalidad cuya representación se arrojan.

En estos nuevos escenarios —además de llevarse a cabo la importante reforma de los Estatutos de las once Comunidades indicadas— afloran nuevas propuestas de modificación del Estado autonómico, que ponen en cuestión el desarrollo institucional hasta ahora seguido con el ánimo de inflexionar su dirección homogeneizadora a favor de una heterogeneidad de no muy claros perfiles, pero que en algunas de sus manifestaciones se apunta hacia planteamientos de signo expresa o implícitamente «confederal»<sup>4</sup>. Manifestaciones o propósitos a los que hay que sumar ciertas inicia-

<sup>4</sup> «El nostre fet nacional —ha afirmado recientemente Durán i Lleida— no és una derivació del fet nacional espanyol; el fet regional de qualsevol comunitat autònoma és purament una derivació del fet nacional espanyol. I ara hem d'avançar, per tant, per recuperar aquesta doble vocació de la Constitució, practicant i trencant tot el que s'ha fe fins ara que es tractar per igual realitats diferents. Hem de començar constatant que sortim pràcticament de zero a executar aquesta doble vocació, perquè llevar del que fa referència a la consolidació d'un model policial diferent per a Catalunya i Euzkadi, en la resta dels àmbits competencials, en la resta de les configuracions de poder per Catalunya o per Euzkadi (Euzkadi i Navarra amb la seva singularitat del concert), no tenim cap element que

tivas, quizá poco definidas aún, de una denominada «tercera vía» expresiva de un amplio acuerdo de todas las fuerzas nacionalistas —incluidas las que hoy impugnan el sistema, a las que se llama a participar en ese acuerdo— con el fin de transformar la actual posición de Euzkadi en el ámbito del Estado (basada en el Estatuto de Autonomía) sustituyéndola por un nuevo modelo de relación, de contornos aún no precisados, pero que se estima factible llevar a cabo —no, como parecería lógico, mediante la reforma de las ordenaciones fundamentales (Constitución y Estatuto) por las que hoy se rige aquella Comunidad, sino a través de una muy generosa interpretación de las posibilidades que se creen ver en la disposición adicional primera de la Constitución<sup>5</sup>.

Pues bien, en lo que podemos considerar como los primeros tiempos de este nuevo momento del Estado autonómico, se enmarca la coyuntura reformadora en la que la Comunidad Autónoma canaria se ha encontrado inmersa en los años en los que se plantea y lleva a cabo la reforma de su Estatuto de Autonomía.

## 1.2. *La coyuntura reformadora en la Comunidad canaria*

Al analizar esta coyuntura en nuestra Comunidad es preciso mencionar ciertos hechos que pueden arrojar alguna luz a la hora de entender, explicar y precisar el sentido y alcance de la mayor parte de las reformas realizadas. En este sentido, hay que tener presente: a) la actitud de la Comunidad y de las fuerzas políticas canarias con respecto a los pactos autonómicos PSOE-PP de 1991 y 1992; b) la negociación, al tiempo que se prepara la reforma estatutaria, de las leyes reformadoras del régimen económico-fiscal de Canarias (REF); c) la dificultad objetiva de hacer avanzar la aceptación de los planteamientos singulares estatutarios canarios por el Gobierno y por los partidos de ámbito estatal (PSOE y PP, por lo menos) antes de la consolidación de la operación reformadora que coetáneamente se viene llevando a cabo de la gran mayoría, once sobre trece, de los restantes Estatutos de las Comunidades de régimen común.

---

realment singularitzi el nostre fet nacional propi sobre el que són derivacions d'un altre fet nacional diferent.

Aixo es el que hem de fer a partir d'ara. I això és el que proposa aquesta ponència: *obrir una nova etapa, passar de l'autogovern a la sobirania tot el perforada o compartida que es volguí*, perquè som conscients que no és pot utilitzar avui aquells conceptes de sobirania que s'utilitzaven a principis de segle i no fa tant temps, *passar d'autogovern a sobirania, passar de comunitat autònoma —d'una comunitat autònoma mes— a nació*. Volem que s'encenti allò que la Constitució preveu, que es el fet nacional i que el mateix restablement de la Generalitat [...] empara. [...]. Seria molt fàcil plantejar la reforma de la Constitució. Ja he fet referència a la necessitat de fer-ho i amb particular el seu article primer si realment volguéssim i tinguéssim força aquí i allà per poder articular una confederació lliurement pactada, que és una conseqüència estretament lligada al concepte de confederació» (en Unió Democràtica de Catalunya. Consell Nacional, «La sobirania de Catalunya i l'Estat plurinacional», mayo de 1997; cursiva nuestra).

<sup>5</sup> Nos referimos a la iniciativa planteada por el Colectivo Elkarri, de la que, por el momento, no disponemos de otra información que la proporcionada por esporádicas referencias de prensa.

1) Los partidos entonces gobernantes en la Comunidad canaria se comprometieron —matizadamente, puesto que se quería dejar la puerta abierta a ulteriores modificaciones estatutarias no contempladas en el mismo— con el Acuerdo autonómico de 1991 para modificar la ordenación correspondiente a la celebración de las elecciones autonómicas en las Comunidades de régimen común, unificando la fecha de su celebración. Pero en el caso de Canarias, a diferencia de lo que ocurría con las siete Comunidades que debían reformar a tal efecto sus respectivos Estatutos<sup>6</sup>, bastaba con modificar su Ley electoral, como efectivamente ocurrió, con una redacción que difería ligeramente de la adoptada por las restantes Comunidades, con la finalidad de dar entrada a la disolución anticipada que entonces se pensaba incorporar a nuestro ordenamiento<sup>7</sup>. En cambio, al igual que el PNV y CiU, las Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC) —que entonces compartían con el PSOE el Gobierno autónomo— se autoexcluyeron del Pacto de 1992<sup>8</sup>, circunstancia que determinó que fuera la nuestra la única Comunidad de régimen común que quedó al margen de dicho pacto, lo cual condicionó en un primer momento el proceso reformador de su Estatuto, al partirse de un horizonte de mayor amplitud que el contemplado en dicho acuerdo.

2) También la Comunidad canaria está ocupada en estos años en una importante operación política consistente en una renovada definición legislativa del Régimen económico fiscal, relevante especificidad suya que si bien estaba ya suficientemente amparada por la garantía proporcionada por el juego de la disposición adicional tercera de la Constitución y su correspondiente desarrollo por el Estatuto, resultaba, sin embargo, obligado adaptar a la nueva modalidad de integración de Canarias en la Comunidad Europea<sup>9</sup>. Las modificaciones de su *status* económico-fiscal llevadas a

<sup>6</sup> Murcia, Madrid, Asturias, Valencia, Extremadura, Castilla-La Mancha y Cantabria, que hubieron de modificarlos mediante Leyes orgánicas 1 a 7/1991, de 13 de marzo, para concordarlos con las previsiones de la Ley orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la Ley orgánica de régimen electoral general, que regula, entre otros aspectos, el régimen general de convocatorias (artículo 42).

<sup>7</sup> La modificación que en tal sentido se realiza en la Ley electoral canaria es del siguiente tenor: «La convocatoria de elecciones se realizará por Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma, conforme a los plazos que determine la Ley orgánica de régimen electoral general, a fin de que se celebren elecciones al Parlamento de Canarias el cuarto domingo del mes de mayo del año en el que finalice su mandato, *sin perjuicio de lo que se disponga en el régimen jurídico de disolución de la Cámara*» (artículo 14.1 en su nueva redacción aprobada por la Ley 2/1991, de 18 de marzo, que modifica el precepto correspondiente de la Ley 3/1987, de 3 de abril, de medidas urgentes en materia electoral).

<sup>8</sup> Acuerdos autonómicos firmados el 28 de febrero de 1992 por el Gobierno del Estado, el PSOE y el PP.

<sup>9</sup> Por las peculiaridades propias de su *status* económico-fiscal, Canarias hubo de singularizarse con relación a las restantes Comunidades en el momento de la integración de España en la CEE. En un primer momento, dicha integración habría de llevarse a cabo según las previsiones del Protocolo número 2 al Acta de adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas. Dicho Protocolo tenía una función instrumental favorecedora de la progresiva adaptación de Canarias a la realidad comunitaria, quedando en manos de las autoridades autonómicas y estatales la posibilidad de plantear las adaptaciones o reformas que se estimasen aconsejables. Por eso, ya en dicha Acta (artículo 25.4) se contemplaba la posibilidad de avanzar en un próximo futuro hacia un marco de mayor integración en

cabo consistieron, fundamentalmente, en la creación de nuevos instrumentos tributarios, así como de una zona franca de modernas características<sup>10</sup>. Al propio tiempo, se trataba de aprovechar la oportunidad de proyectar hacia nuestra singularidad económico-fiscal la previsión constitucional sobre las obligaciones del Estado en relación con nuestra «insularidad alejada». En este sentido, las leyes reformadoras del REF no sólo suponían dotar a la Comunidad Autónoma de los nuevos instrumentos tributarios indicados<sup>11</sup>, sino que, además, se concretaban importantes

---

el sentido que efectivamente plantearon las instituciones autonómicas y defendió ante las instancias comunitarias el Gobierno español (ver R. Díez-Hochleitner Rodríguez, «La situación de las Islas Canarias en la CEE, tras la reforma del Protocolo 2 y el nuevo régimen económico-fiscal», en M. Cruz Amorós y A. Esteban Paul [Coord.], *La reforma del Régimen económico-fiscal de Canarias*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/Marcial Pons, 1992). Dicha norma, en efecto, habilita para la modificación del régimen especial del Archipiélago contenida en el Protocolo 2, norma de Derecho originario, a través de normas de Derecho derivado. Al amparo de esta disposición, el Consejo de las Comunidades dictó el Reglamento (CEE) 1911/1991, de 26 de junio, por el que se modifica el régimen de integración de Canarias. Sobre estas cuestiones, ver M. Orozco Muñoz, *El régimen fiscal especial de Canarias. Su conformación por el bloque constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1997, págs. 259 y ss. Ver, asimismo, R. Díez-Hochleitner Rodríguez, «El nuevo modelo de integración de Canarias en la Comunidad Europea en el umbral del siglo XXI», en VV.AA., *Canarias en la Comunidad Europea*, Santa Cruz de Tenerife, Fundación Pedro García Cabrera, 1994, y M. A. Asín Cabrera, *Islas y Archipiélagos en la Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1988.

<sup>10</sup> Nos referimos al impuesto general indirecto canario (IGIC) y al arbitrio sobre la producción y las importaciones (APIM). El IGIC es un impuesto general sobre la cifra de negocios que, con la misma técnica que el IVA, grava las operaciones internas y las importaciones y cuya recaudación se administra por la Comunidad Autónoma. Transcurrido el período transitorio que concluye el año 2000, será el único impuesto indirecto en Canarias. El APIM es un tributo transitorio que grava los productos importados y los producidos en Canarias y no podrá aplicarse más allá del 31 de diciembre del año 2000. En su regulación se contemplan algunas exenciones para los productos más sensibles del interior con el fin de contribuir a la promoción de las actividades locales. Sustituye al Arbitrio de entrada, tarifa general, y deberá irse reduciendo progresivamente hasta su total desaparición en la fecha indicada, en la que se aplicará en su integridad el arancel aduanero común de la CEE. En la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico-fiscal, la creación de estos impuestos va acompañada de determinados incentivos fiscales a las inversiones (Fondo de previsión para inversiones), regulándose también determinados aspectos del régimen de las inversiones públicas en Canarias. Estas modificaciones fiscales se completan y complementan por la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación de los aspectos económicos del Régimen económico-fiscal de Canarias, en la que, además de determinadas medidas relacionadas con los transportes y las telecomunicaciones, se instrumentan ciertas medidas económicas y fiscales (entre las que destacan el trato ventajoso al que tienen derecho las empresas sujetas al impuesto de sociedades en la parte de sus beneficios que destinen a reserva para inversiones) y, muy especialmente, la creación de una «Zona especial canaria» (ZEC), de privilegiado trato fiscal para las empresas que puedan acogerse al régimen previsto para las mismas que, en realidad, constituye un dispositivo excepcional de atracción de capitales, aunque su aceptación por las autoridades de Bruselas, como pronto habría de verse, ha planteado problemas aún no definitivamente resueltos. Sobre estas cuestiones, además de la bibliografía citada en la nota anterior, ver F. Clavijo, *Impuesto general indirecto canario*, Valencia, Ciss, 1995; G. Nuñez, *El impuesto general indirecto y el régimen fiscal de Canarias*, Barcelona, Cedecs, 1996.

<sup>11</sup> El encaje de este régimen en el ordenamiento comunitario europeo ha dado lugar en los últimos tiempos a unas difíciles negociaciones con las autoridades de Bruselas. Recientemente se han aceptado parcialmente las pretensiones canarias. Pero no se ha logrado el carácter *temporalmente indefinido* de las ventajas (por el momento aceptadas, aunque revisables a medio plazo), ni se ha definido aún el *status* de «ultraperifericidad» no hace mucho reconocido en el nivel normativo primario de los tratados de la Unión Europea (cumbre de Amsterdam de junio de 1997). En cierto sentido, este reconocimiento primario supone trasladar a la «constitución» de la Unión un mecanismo que complementa el incluido en la Constitución española por virtud de su disposición adicional tercera.

compromisos del Estado —defendidos y articulados como derivados del mandato constitucional (artículo 138.1) de atender a las «circunstancias del hecho insular» en relación con los desequilibrios interterritoriales españoles<sup>12</sup>.

3) A estas circunstancias se añadía, además, la conveniencia de dar tiempo a la conclusión del proceso de transferencias, ajustes competenciales y asunción de nuevos títulos de este carácter mediante la reforma estatutaria diseñada y puesta en práctica tras los Pactos autonómicos de 1992. Es seguro que para las autoridades estatales de la época hubiese sido perturbador abrir a destiempo el proceso reformador del Estatuto de Canarias, habida cuenta de unas pretensiones modificadoras que excedían con mucho de los Acuerdos de 1992. Del lado canario lo prudente y aconsejable era también esperar a que se despejase el camino para encontrar en las instancias estatales un clima propicio para las reformas que nuestra Comunidad planteaba.

## 2. EXPOSICIÓN SISTEMÁTICA DE LAS MODIFICACIONES LLEVADAS A CABO

De la amplitud de las modificaciones llevadas a cabo en el Estatuto puede dar idea, de inmediato, el elevado número de artículos del mismo que han experimentado algún tipo de modificación: 35 de los 64 de que constaba originariamente, a los que se añade, además, un nuevo artículo. También experimentan algunos cambios las *disposiciones adicionales* (se modificaron dos de las tres existentes y se añaden otras dos nuevas) y las *disposiciones transitorias* (supresión de dos y modificación de una de las ocho iniciales). Bien es verdad que muchos de estos cambios son simples mejoras técnicas. Pero, en su mayor parte, suponen cambios sustantivos, aunque de muy variada significación jurídico-política.

Para proceder con un cierto rigor sistemático, nos ocuparemos primeramente de las modificaciones que afectan —con el alcance que se indica— al *status* nacionalitario de la Comunidad, a sus instituciones de autogobierno y a su relaciones con el nivel organizativo insular. A continuación procuraremos resumir los cambios realizados en el sistema competencial, en el régimen económico-fiscal, en el *status* comunitario-

<sup>12</sup> Ver, especialmente, los artículos 95 y 96 de la Ley 19/1994, de modificación de los aspectos económicos, ya citada, en los que en relación con los artículos 138.1 de la Constitución y 54 (actual 55) del Estatuto de Autonomía, se consideran de interés general, a efectos de la inclusión de los créditos correspondientes en los Presupuestos Generales de Estado, las obras de infraestructuras y las instalaciones de telecomunicaciones que permitan o faciliten la integración del territorio del Archipiélago con el resto del territorio nacional o interconecten los principales núcleos urbanos de Canarias o las diferentes islas entre sí. Asimismo se dispone que, en cada ejercicio, el Programa de Inversiones Públicas que se ejecute en las Canarias «se distribuirá entre el Estado y la Comunidad Autónoma de tal modo que las inversiones estatales no sean inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las Comunidades Autónomas, excluidas de este cómputo las inversiones que compensen el hecho insular».

europeo e internacional, para finalmente detenernos en el procedimiento de reforma del Estatuto. En relación con este último tema, merecen especial referencia las reformas introducidas en el curso de la tramitación en las Cortes Generales, tanto por su propia significación como por la que cabe atribuirle en relación con su incidencia en la delimitación de los perfiles con los que el Estado y las Comunidades Autónomas intervienen en los procesos de reforma de los Estatutos de las Comunidades de régimen común. Finalmente, trataremos de valorar la nueva fisonomía de nuestra Comunidad a la luz de su renovada Norma institucional básica.

## 2.1. *Canarias como nacionalidad*

De las modificaciones llevadas a cabo en el Título Preliminar del Estatuto, destaca la definición de Canarias como «nacionalidad». La fórmula utilizada —«Canarias, como expresión de su identidad singular, y en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad»— es la misma empleada en los Estatutos de Andalucía y de la Comunidad valenciana<sup>13</sup>. Sólo que en el nuestro la «identidad singular» reemplaza a lo que en los otros dos es «identidad histórica». Canarias pasa a formar parte del grupo de las Comunidades de *base nacionalitaria*; y aunque, aisladamente considerada, se trata, evidentemente, de una innovación de carácter político-simbólico, en función de otros y variados factores puede revestir importante significación política.

Como se sabe, la Constitución —aun cuando reconozca y excepcione de ciertos aspectos del régimen autonómico común determinadas peculiaridades de algunas Comunidades (entre las que se encuentra Canarias)— no anuda expresamente consecuencias discriminatorias a favor de las Nacionalidades respecto de las Regiones que han alcanzado el pleno despliegue de las potencialidades constitucionales. Pero ello no impide que en el debate político aparezca recurrentemente el afán singularizador como fundamento de pretensiones heterogeneizantes que acentúen la dimensión asimétrica del Estado autonómico en favor de una o de varias Comunidades. En este sentido, la nueva caracterización estatutaria de Canarias refuerza las singularidades de fundamento constitucional-estatutario propias de nuestra Comunidad, de especial relieve, como bien se sabe y se acaba de recordar, en el terreno económico-fiscal. Pero no sólo en él, según pone de manifiesto, por poner un ejemplo, su representación en el Senado.

Sin embargo, la extensión de la consideración de nacionalidades más allá de las cuatro Comunidades que accedieron al autogobierno según las previsiones del artículo 151 de la Constitución, puede inducir —en unión, evidentemente, de otros factores de gran relieve actualmente en la

---

<sup>13</sup> Ver los artículos 1 del Estatuto de Canarias y 1.1 de los otros dos mencionados.

escena política nacional— a que las denominadas «nacionalidades históricas» acentúen sus pretensiones orientadas al pleno reconocimiento de su condición de «Naciones» en el sentido político moderno del concepto —que excluye la necesidad, en otros tiempos ineludible, de reivindicar un Estado propio—. Todo ello, con las consiguientes consecuencias diferenciadoras en una línea de demarcación que, en tal caso, no estaría ya en la dicotomía nacionalidades/regiones, sino en la que separaría de ambas a unas naciones propiamente tales —en el sentido indicado— y, por tanto, no reconducibles al ámbito en el que quedarían circunscritas las mencionadas nacionalidades y regiones<sup>14</sup>.

## 2.2. *Las instituciones de autogobierno y los Cabildos insulares*

Las modificaciones sobre las instituciones de la Comunidad Autónoma afectan a trece de sus veintidós artículos. Los cambios conciernen al Parlamento, al Gobierno autónomo, al Gobierno y la Administración insulares, y a las instituciones de autogobierno de expreso fundamento estatutario.

Las reformas *relativas al Parlamento* se refieren, en primer lugar, a las barreras electorales: la prohibición de tener en cuenta a los efectos de la asignación de los escaños las listas de partido o coalición que no hubiesen obtenido al menos el tres por ciento de los votos válidamente emitidos en la Región o el veinte por ciento en la respectiva circunscripción electoral se eleva ahora (nueva disposición transitoria primera) al seis y al treinta por ciento, respectivamente. Con el añadido de tenerse siempre en cuenta, a dichos efectos, la lista de partido o coalición que hubiese obtenido el mayor número de escaños en su respectiva circunscripción. Asimismo, se prevé la creación en la Cámara autonómica de una *Comisión General de Cabildos insulares*, hasta ahora inexistente, como vehículo de participación en la actividad parlamentaria con funciones *consultivas e informativas*, que, en cierto modo, recuerda la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado. Por otra parte, se mantiene la exigencia de ma-

<sup>14</sup> De menor trascendencia, aunque no por eso exentas de significación político-institucional, son las restantes modificaciones del Título preliminar, relativo a las disposiciones generales. Son las siguientes: a) la reserva legislativa que se establece al remitir la regulación y desarrollo de la previsión estatutaria sobre la capitalidad compartida a una ley del Parlamento autonómico; b) la inclusión entre los principios rectores de la política autonómica de la defensa de la naturaleza y la protección del medio ambiente, que debe entenderse como expresión de un propósito de estar en sintonía con el signo de los tiempos; y c) la incorporación de un nuevo artículo relativo al reconocimiento de la personalidad de origen de las comunidades canarias establecidas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma del mismo tenor que la disposición contenida en el artículo 7.1 del Estatuto de Galicia. También la sustitución de «Canarias» por «ámbito territorial de la Comunidad canaria» (art. 2) y, en conexión con ello, la cláusula «sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española» (art. 40.1), cuya explicación se encuentra en la voluntad transaccional con que se aborda, finalmente, el controvertido tema de la proyección del ámbito competencial autonómico en relación con las aguas jurisdiccionales.

yoría absoluta en la elección de su Presidente y se suprime respecto de los demás miembros de la Mesa del Parlamento. Se remite a la ley autonómica la regulación de las cuestiones atinentes al régimen autonómico de los senadores designados por la Cámara de entre sus miembros, estableciéndose la incompatibilidad de este mandato senatorial con el de parlamentario autonómico, al que se ha de renunciar de aceptarse tal designación. Finalmente, se sustituye la remisión a «las leyes del Estado» por la más genérica a «las leyes» respecto de la asignación de nuevas funciones al Parlamento.

En relación con el *Gobierno y la Administración autonómicos*, las modificaciones se refieren a los siguientes aspectos: a) se elimina la referencia a la duración de cuatro años del mandato del Presidente del mismo, en congruencia con lo que en otros preceptos se regula respecto del establecimiento y cese de la relación fiduciaria inherente al carácter parlamentario de la forma de gobierno; b) se regula estatutariamente la cuestión de confianza, subsanándose una omisión que hacía que hasta ahora aquélla se rigiese por lo que al respecto previene el artículo 145 del Reglamento de la Cámara; c) se incluye «la atención al hecho insular» como uno de los principios que —junto con los de eficacia, economía y máxima proximidad a los ciudadanos, que ya figuraban en el Estatuto— habrá de tenerse en cuenta en la configuración de la Administración pública canaria; d) en relación también con la Administración autonómica se incorpora una referencia a la encomienda como técnica de ejercicio de funciones autonómicas por los Cabildos insulares y los Ayuntamientos; e) finalmente, se elimina un precepto que, con dudosa corrección técnica, figuraba en el anterior artículo 21.3, relativo al ejercicio de funciones autonómicas «por delegación, a través de órganos dependientes del Gobierno canario».

Respecto de las *instituciones de autogobierno de expresa previsión estatutaria*, se incorporan algunas significativas modificaciones. El *Diputado del Común* o Defensor del Pueblo autonómico se convierte en institución de autogobierno de carácter *necesario*, no potestativo como hasta ahora, al desaparecer del Estatuto la previsión de su creación como posibilidad a decidir por el Parlamento autónomo. Sus funciones de supervisión dejan de estar referidas sólo a la Administración autonómica, contemplándose más genéricamente como objeto de la misma las actividades de las Administraciones públicas de Canarias. Su regulación queda remitida a una ley específica, con omisión de la referencia hasta ahora vigente a la Ley orgánica del Defensor del Pueblo. Se prevé la coordinación con este último, y se incluye en el Estatuto la mayoría de los tres quintos de la Cámara requerida para su elección.

Modificaciones análogas experimenta el *Consejo Consultivo*, cuya existencia deja de depender de la libre decisión del Parlamento al figurar ahora como una previsión estatutaria no condicionada como antes a la decisión de la Cámara. En consonancia con ello, se sustituye la referencia a «su ley de creación» por «su ley reguladora». La reforma incluye, además, la

expresa mención de la Constitución como parámetro —junto con el Estatuto— de sus actuaciones y, asimismo, reserva a la ley la regulación de su imparcialidad, independencia, funcionamiento y estatuto de sus miembros.

La *Audiencia de Cuentas* —hasta ahora institución de autogobierno de fundamento estatutario genérico (es decir, creada por el Parlamento autónomo con fundamento en las competencias de la Comunidad canaria en materia de organización de sus instituciones de autogobierno, al no figurar en las previsiones organizativas estatutarias)— adquiere con la reforma *rango estatutario*. Se incluye en la Norma institucional básica su previsión, la definición de sus funciones, el ámbito subjetivo de éstas, y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas, quedando reservada a la ley autonómica la regulación de su organización y funcionamiento.

Se incluye también entre las instituciones estatutarias de autogobierno un *Consejo Económico y Social*. Hasta ahora existía un Consejo así denominado que había sido creado por ley en 1990 —ley a su vez modificada en 1992— en base a las competencias estatutariamente atribuidas al Gobierno de Canarias para la «planificación de la política regional y la coordinación de la política económica insular con la regional, teniendo en cuenta las necesidades de cada isla». La previsión estatutaria de su existencia, composición, funciones y otros aspectos del mismo se completa con su reserva al correspondiente desarrollo legislativo.

Sobre el *régimen autonómico de los Cabildos insulares*, la reforma estatutaria incluye importantes modificaciones tendentes a mejorar sus conexiones con el nivel autonómico de gobierno y, asimismo, remarcar con nitidez la diferente naturaleza del ente territorial, la Isla y el Cabildo, su órgano de gobierno, administración y representación. En el primer sentido, se explicita la consideración de dichos Cabildos como instituciones de la Comunidad, condición que aparece como sobrepuesta a la que para los mismos regula la ordenación del régimen local. En este sentido, las principales modificaciones que introduce la reforma son las siguientes: a) las Islas —en lugar de los Cabildos— gozan de «autonomía plena» para «el ejercicio [*sic*] de los intereses propios» y de «autonomía para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan...»; b) se asigna a los Cabildos la condición de órganos de representación de cada Isla —además de la de órganos de gobierno y administración que ya ostentaban—; c) se reserva la regulación de su organización y funcionamiento a una ley autonómica aprobada por mayoría absoluta de la Cámara; d) se atribuye a las Islas —no a los Cabildos, como hasta ahora— el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias, y las que se les transfieran y deleguen, etc.; además, en cuanto «instituciones de la Comunidad», los Cabildos asumen en cada Isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómicos —antes tan sólo asumían la de la Administración, no del Gobierno—, ejecutando, además, en su nombre «cualquier competencia que ésta —es decir, la Administración autonó-

mica— no ejerza a través de órganos administrativos propios»; e) por último, se remiten estas cuestiones a los términos que establezca «la ley», y no «las leyes», como antes se decía, lo que debe entenderse como una reserva legislativa *ad hoc*.

El significado político-institucional que haya de atribuirse a la explicación de la condición de «instituciones de la Comunidad» que se predica de los Cabildos requiere alguna aclaración. Hasta ahora, esa condición resultaba implícitamente de su inclusión en la rúbrica del Título primero, relativo a las instituciones de la Comunidad, bajo la que se albergaba una Sección tercera que rezaba «Del gobierno de los territorios insulares». La reforma ha querido remarcar esa condición con propósitos de acentuación de la integración autonómica de las Corporaciones insulares. Sin embargo, se ha de observar que subsiste la ambigua utilización del término «institución» por parte del Estatuto, como lo prueba que se siga incluyendo como Sección cuarta del mencionado Título primero la Administración de Justicia, que, manifiestamente, es parte del aparato institucional del Estado central o general, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas —entre ellas la canaria— tengan la limitada colaboración que en el Estatuto se recoge. Abunda, asimismo, en esta interpretación el cuidado que pone el legislador de la reforma —como por otra parte no podía dejar de hacer— al limitar al ámbito *consultivo e informativo* la participación parlamentaria de los Cabildos en la *Comisión General* a la que ya se hizo referencia, lo que redundaba en la imposibilidad de confundir organizativamente entes territoriales representativos dotados de propia personalidad y organización como son, respectivamente, la Comunidad y las Islas. Ir más allá —es decir, pretender rebasar los límites de la colaboración funcional en pos de una imposible integración orgánica— no sólo excedería de los límites de toda racionalidad jurídica, sino que supondría una conculcación manifiesta de las previsiones constitucionales sobre los niveles organizativos territorial y local, tal como aparecen prefigurados en la Norma fundamental<sup>15</sup>.

Aunque las relaciones con las otras Administraciones territoriales de la Comunidad están preferentemente orientadas hacia la búsqueda de fórmulas de inserción de los Cabildos insulares en la atención a los intereses a cargo de la misma, también en la última fase de la reforma, ya en las Cortes Generales, se incorporó una *referencia a los Ayuntamientos* como suje-

<sup>15</sup> Dentro de este mismo Título I (de las instituciones de la Comunidad) y en su Sección IV (de la Administración de Justicia), la reforma incluye dos tipos de modificaciones. Por una parte, ciertos retoques de carácter técnico en los correspondientes preceptos estatutarios, suprimiéndose las referencias al Tribunal Supremo en relación con los «conflictos de competencias» entre los tribunales de Canarias y los del resto de España, a las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias para resolver cuestiones de competencia entre órganos judiciales de Canarias y conflictos de atribuciones entre Corporaciones locales, y a las competencias del Estado en relación con la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal. Por otra, se incluye la posibilidad de asignar medios y recursos a los Juzgados y Tribunales de Canarias por parte de la Comunidad Autónoma, y la obligación de las Administraciones competentes en razón de la materia de tener en cuenta el «coste de la insularidad» en la organización y funcionamiento de dichos órganos judiciales.

tos habilitados para el ejercicio de aquellas competencias que les delegue la Comunidad (artículo 23.7).

### 2.3. *Ampliación y nueva ordenación de las competencias autonómicas*

La regulación de las competencias de la Comunidad Autónoma es objeto de una importante reestructuración como consecuencia, por una parte, de la incorporación de aquellas que por rebasar el marco del artículo 148 de la Constitución, hicieron necesaria en 1982, momento en que se aprobó el Estatuto, una Ley orgánica de transferencias complementarias a Canarias<sup>16</sup>; y, por otra, porque en las circunstancias actuales resultaba políticamente factible mejorar el acervo competencial de la Comunidad.

Conforme se establecía en la anterior ordenación, las competencias de la Comunidad canaria aparecían clasificadas como exclusivas (artículo 29), de desarrollo legislativo y ejecución (artículo 32), y meramente ejecutivas (artículo 33). Este esquema se completaba con las competencias de desarrollo legislativo y ejecución respecto del régimen de radiodifusión y televisión, aunque sólo «en los términos y casos establecidos en la ley reguladora» de su estatuto jurídico (artículo 31) y, además y sobre todo, con la previsión de determinadas competencias legislativas y de ejecución y de mera ejecución (artículo 34) que —por rebasar el marco constitucional correspondiente a las Comunidades accedidas al autogobierno por el procedimiento ordinario y, en consecuencia, no poder ser asumidas hasta transcurridos cinco años— se mencionaban en el Estatuto, condicionándose su ejercicio a la eventualidad de una ley de las previstas en el artículo 150.1 y 2 de la Constitución —como así, efectivamente, sucedió con la aprobación, junto con el Estatuto, de la citada Ley orgánica de transferencias complementarias— y sin perjuicio de la posible reforma estatutaria una vez transcurrido al menos su primer quinquenio de vigencia, operación que es la que ahora se acaba de llevar a cabo. Una singularidad añadida del régimen competencial ahora reformado era la atribución estatutaria de las competencias en materia de seguridad ciudadana y de creación de una policía autónoma al Gobierno de Canarias, y no a la Comunidad Autónoma, lo que entrañaba una seria dificultad para intervenir legislativamente en la materia.

Pues bien, este complejo sistema se ordena en adelante conforme a un esquema que comprende: a) competencias exclusivas (artículo 30); b) competencias exclusivas «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los artículos 131, 149.1.1.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> de la Constitución» (artículo 31); c) competencias de desarrollo legislativo y

---

<sup>16</sup> La ya citada Ley orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias (LOTRACA).

ejecución (artículo 32), y d) competencias de ejecución (artículo 33). En su mayor parte, las competencias autonómicas han experimentado ampliaciones, redefiniciones o meras reformulaciones técnicas. En síntesis, estas innovaciones son las siguientes:

1) Las materias que figuraban en los artículos 33 y 34 del Estatuto sobre las que la Comunidad canaria —en virtud de la Ley orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias— ostentaba la titularidad de todas las competencias que la Constitución permita asumir a las Comunidades Autónomas, dejan de necesitar ese complemento extraestatutario, quedando transformadas en competencias propiamente estatutarias.

2) Se asumen una serie de competencias previstas por la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución: a) competencias *exclusivas* sobre: publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores específicos; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con las bases del régimen minero y energético, y servicio meteorológico de Canarias (artículo 30.25, 26 y 27, respectivamente), y b) competencias *de ejecución* sobre: pesas y medidas, y contraste de metales; planes estatales de reestructuración de sectores económicos; propiedad industrial e intelectual, y salvamento marítimo (artículo 33.5, 6, 7, 8 y 9, respectivamente).

3) Aparte de las anteriores, se incluyen como nuevas las siguientes: a) competencias *exclusivas* en materia de terminales de carga y centros de contratación de transporte (artículo 30.18), puertos, aeropuertos y helipuertos (artículo 30.22), procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (artículo 30.30), establecimiento de los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias (artículo 30.32); b) competencias *de desarrollo legislativo y ejecución* sobre: prensa, radio y televisión y otros medios de comunicación social, en el marco de las normas básicas que el Estado establezca de acuerdo con el número 27 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución (artículo 32.2); reserva al sector público autonómico de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio (artículo 32.8); contratos y régimen jurídico del dominio público y de las concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma (32.11); ordenación del crédito, banca y seguros, de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado (artículo 32.15); creación de instituciones que fomenten la plena ocupación, la formación profesional y el desarrollo económico y social (artículo 22.17); c) competencias *de ejecución* respecto de: participación en la gestión del sector público estatal, en los casos y actividades que pro-

cedan (artículo 33.12); puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa (artículo 33.13).

También tiene interés mencionar la inclusión en el título relativo a las competencias autonómicas de ciertas previsiones sobre facultades de participación o de solicitud relacionadas con la proyección externa —eurocomunitaria e internacional— de la Comunidad Autónoma. Por razones sistemáticas, tratamos de estas cuestiones en el epígrafe 2.5.

#### 2.4. *Modificaciones concernientes al Régimen económico-fiscal y otras cuestiones conexas*

De las modificaciones llevadas a cabo en el Título IV, relativo a la economía y la hacienda, tienen especial relieve las que se refieren al régimen económico-fiscal o guardan especial relación con el mismo. Esta importante singularidad del régimen autonómico canario fue objeto de redefinición con el fin de incorporar a su configuración estatutaria la perspectiva o dimensión comunitaria europea y, en esa dirección, proporcionar argumentos y facilitar el camino a un auspiciado reconocimiento de un *status* singular permanente dentro de la Unión Europea.

Ya hemos visto cómo, al tiempo que se prepara la reforma del Estatuto, Canarias está en pleno proceso de acomodación de sus especificidades económico-fiscales a las exigencias que se derivan de su plena integración en la CEE, dado que, por las características propias de ésta, sólo podrían pervivir las singularidades canarias mediante la aceptación de muy importantes excepciones por las Autoridades comunitarias, como así, por lo demás, se reconoce en el Protocolo 2 antes mencionado.

Ambos procesos siguen ritmos distintos, de modo que mientras la reforma del Estatuto se aprueba al finalizar 1996, habrá que esperar a diciembre de 1997 para que se clarifique, parcialmente, en qué condiciones aceptan las Autoridades de la Unión Europea mantener las mencionadas peculiaridades canarias. Ello, sin embargo, no impide que el legislador de la reforma haya procurado coadyuvar al proceso de acomodación al ámbito de aquélla en una doble dirección. Por una parte, incluyendo en la definición del régimen económico-fiscal la perspectiva europea que, obviamente, sólo fue contemplada en 1982 al aprobarse el Estatuto como una perspectiva de futuro. En consecuencia, se sustituye la fórmula entonces utilizada por otra nueva en la que consta de manera expresa la «ultraperifericidad» de Canarias y se alude a las consecuencias jurídicas que se esperan de esta calificación y de su consideración por el Derecho eurocomunitario<sup>17</sup>. Por otra, se remarca el *carácter histórico* de la singularidad de la

---

<sup>17</sup> Así, la referencia que antes se hacía a la necesidad de tener en cuenta «para su defensa» «la peculiaridad que supone dentro de la comunidad nacional el régimen especial de Canarias en el caso de una futura vinculación de España a áreas o comunidades económicas supranacionales» (artículo 45, anterior), se reemplaza ahora por la afirmación según la cual dicho régimen «incorpora a su contenido

que siempre ha gozado Canarias en el marco del Estado y su *expreso reconocimiento constitucional*, matizaciones que se deben valorar en función del destinatario eurocomunitario al que se orientan, más como una base argumental para la negociación entonces en curso que como expresión de la pretensión —imposible, dado el carácter de instrumento jurídico empleado— de vincular jurídicamente más allá del ámbito estatal en cuyo ordenamiento jurídico se inserta la norma. Lo cual, por lo demás, en nada empece a sus efectos sobre los poderes públicos estatales y autonómicos, en la medida en que de ellos dependa propiciar el logro de los objetivos previstos para la referida ultraperifericidad. Aun cuando deba notarse que tales efectos tienen muy difícil sanción, a menos de producirse el improbable supuesto de unas actuaciones estatales o autonómicas cristalizadas manifiestamente en actos residenciables ante la jurisdicción competente (constitucional o, en su caso, ordinaria).

Otra de las modificaciones operadas en el REF —ésta ya en la perspectiva de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado central— es el añadido que se incorpora al artículo 55 (54 anterior): a la previsión anteriormente contenida respecto de la obligación del Estado de garantizar la realización efectiva de los artículos 31 y 134 de la Constitución<sup>18</sup> se añade un nuevo párrafo (artículo 55.2, nuevo) en el que se preceptúa que «En cada ejercicio presupuestario y dentro del principio de la solidaridad interterritorial, se ejecutará un programa de inversiones públicas distribuido entre el Estado y la Comunidad Autónoma». De este modo, la obligación que la Constitución impone al Estado de garantizar la efectiva realización del principio de solidaridad en su proyección territorial, con particular atención a «las circunstancias del hecho insular» (artículo 138.1), adquiere con este precepto un elemento de rigidez al «estatutorizarse» respecto de nuestra Comunidad el compromiso que, en base a dicho precepto, ya había asumido legislativamente el Estado al reformar los aspectos económicos del REF (Ley 19/1994, de 6 de julio).

Un último aspecto en estas modificaciones concernientes al mencionado REF es el nuevo apartado que se añade sobre la competencia del Parlamento autónomo para elaborar «Los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del Régimen económico-fiscal de Canarias», lo que, evidentemente, supone atribuir *fundamento estatutario* expreso a esta importante facultad de la Cámara autonómica en re-

---

los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea, con las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan su desarrollo» (artículo 46).

<sup>18</sup> A cuyo efecto «el Estado otorgará a la Hacienda canaria, con cargo a los Presupuestos Generales, las adecuadas asignaciones complementarias», siempre que se dé uno de estos supuestos: a) el que determinaría en su caso la asignación complementaria contemplada en el artículo 15.2 de la LOFCA para asegurar el nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales asumidos por la Comunidad; b) cuando el costo por habitante de los servicios sociales y administrativos sea más elevado que la media estatal «por razones derivadas de las características diferenciales básicas del hecho insular y de la economía canaria».

lación con la fijación de la participación de las haciendas insular y local en los ingresos provenientes de dicho régimen especial<sup>19</sup>.

## 2.5. *La Comunidad canaria en la Unión Europea y en las relaciones internacionales*

Como fácilmente puede deducirse de lo hasta ahora expuesto sobre los problemas que suscita el acomodo del régimen económico-fiscal de Canarias al ámbito eurocomunitario, nuestra Comunidad Autónoma no sólo participa del interés de las restantes Comunidades españolas en estar presentes en este ámbito, cada vez más importante, de la política estatal, sino que tiene fundadas razones que abundan en la necesidad de una cierta singularización respecto de aquellas cuestiones que más específicamente le conciernan. Esto explica los matices diferenciales que se aprecian en la nueva regulación estatutaria de esta participación en relación con lo que otros Estatutos prevén al respecto. Las modificaciones llevadas a cabo se contienen en los artículos 36 y 37, numeración que ahora corresponde a los artículos 37 y 38, respectivamente.

Al primero de ellos, que contemplaba la posibilidad de elevar al Gobierno las propuestas que la Comunidad estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de los extranjeros, se añade un nuevo párrafo en el que se contempla la posibilidad de que el Gobierno de Canarias participe en el seno de las delegaciones españolas ante los órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, remitiéndose a la legislación del Estado lo concerniente a la regulación de este aspecto. La significación de este precepto —que no figura en los Estatutos de las restantes Comunidades— es la que cabe atribuir al carácter estatutario de una previsión que para las restantes Comunidades sólo deriva de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Ese reconocimiento estatutario debe traducirse, en su expresión mínima, en el derecho a recibir leal información por parte del Estado y a expresar el parecer del Gobierno autónomo en el seno de la delegación española. A partir de ahí, parece posible reglamentar lo concerniente a la necesidad de fundamentar e informar cumplidamente al Gobierno autonómico de los eventuales desacuerdos que en el seno de dicha delegación pudieran producirse en relación con la postura sustentada por su representación en la misma.

En el segundo de dichos preceptos, en el artículo 38, se faculta a la Comunidad Autónoma para solicitar del Gobierno del Estado la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para

<sup>19</sup> Dicho precepto debe concordarse con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 20/1991, ya citada, de modificación de los aspectos fiscales del REF respecto de la determinación de los porcentajes correspondientes a los criterios de población, territorio y compensación por el hecho insular conforme a los cuales se realiza dicha distribución.

Canarias. A diferencia de lo que ocurría en otros Estatutos, este precepto no figuraba hasta ahora en el Estatuto de Canarias. Lo que sucede es que, en nuestro caso, esta posibilidad se regula con el mayor grado de apertura hasta ahora establecido. Otros Estatutos, en efecto, contemplan esa posibilidad respecto de materias de interés para la Comunidad Autónoma y, algunos de ellos, añaden a esa posibilidad genérica una referencia explícita de ese interés a la condición de *regiones fronterizas*<sup>20</sup>. Lo singular y relevante en el caso de Canarias es que se contempla especialmente esa posibilidad en relación con los intereses «derivados de su condición geográfica como región insular ultraperiférica», aparte —en lo que coincide con otras Comunidades<sup>21</sup>— de «los que permitan estrechar lazos culturales con aquellos países o territorios donde existan comunidades canarias o de descendientes de canarios». Parece evidente que la posibilidad que el precepto abre al diálogo formalizado —incluso mediante acuerdos *parlamentarios* autonómicos— con el Estado —Gobierno y Parlamento— sobre cuestiones relacionadas con su «situación geográfica» (Marruecos, Sahara, etc.) y con su «ultraperiféricidad europea» no es nada desdeñable. Por lo pronto, cabe pensar en las posibilidades que pudieran derivar de la regulación de unos procedimientos adecuados para formalizar la tramitación de unas proposiciones que debieran determinar respuestas en las que resulte preciso fijar la posición estatal al respecto. De ser ello así, es evidente el interés de la previsión estatutaria comentada<sup>22</sup>.

### 3. LA NUEVA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA

#### 3.1. *Antecedentes y nueva regulación*

El interés por mejorar la eficacia *garantista* y *legitimadora* del procedimiento de reforma del Estatuto cuenta en nuestra Comunidad con unos antecedentes que se remontan a los propios orígenes de su Norma institucional básica.

Inicialmente, en efecto, las fuerzas políticas canarias con representación en el Parlamento nacional —es decir, UCD y PSOE— activan la puesta en marcha del procedimiento de acceso de Canarias al régimen autonómico máximo, de acuerdo con las previsiones del artículo 151.1 CE. Sin embargo, iniciado ya ese proceso, y ante el riesgo de una utilización

---

<sup>20</sup> Así, el Estatuto de Aragón (artículo 40.1).

<sup>21</sup> Ver, por ejemplo, los Estatutos de Cataluña (artículo 27.4), Galicia (artículo 35.3), Andalucía (artículo 23.3).

<sup>22</sup> Ilustra ampliamente de los problemas jurídicos y políticos debatidos en estos años en Canarias sobre la proyección y el interés comunitario e internacional de nuestra Comunidad Autónoma el libro de A. PÉREZ VOITURIEZ, *La Comunidad Autónoma canaria ante los Derechos internacional y comunitario*, Santa Cruz de Tenerife, Parlamento de Canarias, 1993.

política deslegitimadora del sistema autonómico derivada de una probable apropiación de la abstención «técnica», previsiblemente alta, por fuerzas políticas de escasa representatividad que, asimismo, postulasen la abstención, se optó por la vía más sinuosa de: a) reconvertir el proceso ya iniciado orientándolo hacia el acceso al régimen autonómico común según las previsiones de los artículos 143 y 146, id.; y b) complementar extraestatutariamente, en uso de las previsiones del artículo 150.2 —que se concretaría en la ya mencionada LOTRACA—, de manera que la Comunidad canaria pudiera aproximarse de inmediato al máximo autonómico hacia el que en un principio se había pensado orientar su acceso al autogobierno.

Desde entonces, ha sido un tema recurrente —especialmente entre los grupos políticos nacionalistas de diverso signo— criticar la decisión en aquel momento adoptada. En esta crítica puede observarse un doble matiz: a) de manera claramente minoritaria, y con creciente debilitamiento de sus ecos políticos, se ha apuntado hacia el cuestionamiento de la legitimidad del sistema autonómico canario; b) pero, más pragmáticamente, la posición mayoritaria dentro de esa dirección crítica ha venido orientando sus propuestas en la dirección del más amplio incremento posible de las competencias autonómicas (postulando, en primer lugar, la incorporación al Estatuto de las ostentadas a través de la LOTRACA, con la consiguiente derogación de ésta) y de la modificación del procedimiento de reforma del mismo, dando entrada al referéndum, al igual que las cuatro Comunidades de régimen autonómico máximo.

Así las cosas, cuando al inicio de la presente década se plantea la elaboración de la Propuesta parlamentaria que origina la reforma llevada a cabo, es ésta una de las cuestiones en las que discrepan las dos Propuestas presentadas al afecto ante la Cámara autonómica en septiembre y octubre de 1994. La primera de ellas, presentada por los grupos parlamentarios que luego se integrarían en Coalición Canaria<sup>23</sup>, fue admitida a trámite y en ella se proponía una regulación del procedimiento de reforma que contemplaba el referéndum como trámite final del proceso, una vez aprobada por las Cortes la correspondiente Ley orgánica. La segunda, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista<sup>24</sup> y, consiguientemente, no admitida al haber prosperado la presentada por la mayoría, proponía modificar dicho procedimiento incorporando una especie de «cláusula de retorno» visiblemente inspirada en el Estatuto de la Comunidad valenciana. Como en la mayoría de los temas, también en este caso se impuso la voluntad de consenso, lo que determinó que la Cámara autonómica se inclinase por esta última opción en la Propuesta finalmente remitida a las Cortes, las

<sup>23</sup> Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía presentada por los Grupos Parlamentarios Agrupaciones Independientes de Canarias-AIC, Centristas, Iniciativa Canaria-I. Can y Mixto, *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, III Legislatura, núm. 99, 30 de septiembre de 1994.

<sup>24</sup> Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía presentada por el Grupo Parlamentario Socialista Canario, *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, III Legislatura, núm. 101, 6 de octubre de 1994.

cuales, a su vez, mejoran el texto propuesto con el matiz que seguidamente se indica.

La modificación propuesta, en efecto, consistía en añadir al procedimiento previsto en el artículo 63 un nuevo párrafo, que ahora figura como 64.2, en el que se contempla la hipótesis de introducción de «modificaciones sustanciales» en la Propuesta autonómica en el curso de su tramitación en las Cortes Generales. En tal caso, dicha Propuesta «se devolverá al Parlamento de Canarias para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas». Como decimos, esta solución mejora la fórmula valenciana al sustituir su mayor rigidez («si las Cortes Generales no aprueban la reforma propuesta, se devolverá...») por una fórmula más flexible en la que la hipótesis de «no aprobación» se sustituye por la de «modificación sustancial». Además de ello, se explicitan las tres opciones que en tal caso corresponden al Parlamento autonómico: a) acceder a las modificaciones introducidas por las Cortes; b) proponer otras soluciones, o c) desistir de la reforma.

Como bien puede verse, la solución finalmente adoptada marca con gran nitidez la *bilateralidad sustancial* del procedimiento de reforma, sin perjuicio de su instrumentación final por decisión unilateral del Estado de la que proviene la correspondiente Ley orgánica. En este sentido, se viene a afirmar una posición intermedia entre quienes niegan el *poder de enmienda* del Estado (como así se mantuvo por algún parlamentario en el curso de la tramitación en el Parlamento autonómico) y quienes reconocen a este poder un alcance ilimitado pensando sólo en la fuente que inserta en el ordenamiento la reforma y no en la complejidad que para esta última deriva de la posición que, respectivamente, corresponde a los dos sujetos político-territoriales implicados en ella.

A nuestro juicio, ese poder de enmienda encuentra su fundamentos, no sólo en el argumento formal deducible de la necesidad de acudir a la Ley orgánica y del principio *contrarius actus*, en cuya virtud quien ha participado en la elaboración y aprobación originaria del Estatuto algo tiene que decir sobre su reforma, sino, además y fundamentalmente, en el carácter de la norma estatutaria a la que la Constitución atribuye funciones organizativas y de delimitación competencial *que afectan al Estado en su conjunto*.

Ahora bien, se trata de un poder *limitado* por cuanto ha de ceñirse a la iniciativa que ha tramitado la Cámara autonómica, sin que pueda incorporar nuevos temas no contemplados en ella, aprovechando que dicha Cámara ha hecho ejercicio de la facultad que tiene estatutariamente reservada. Eso desvirtuaría el sentido de la reserva. Por otra parte, hay que entender que las Cortes disponen de ciertas facultades de apreciación en orden a determinar cuándo las enmiendas aprobadas por una y otra de sus Cámaras entrañan esa «modificación sustancial» de la reforma propuesta a la que se refiere el precepto. Sin embargo, no se trata de una facultad de li-

bre apreciación sino reglada, como se deduce del «mensaje motivado» que debe acompañar a una eventual devolución. De esta exigencia cabe deducir la posibilidad de su control por el Tribunal Constitucional en el supuesto de modificaciones que no determinen tal mensaje por considerarlas las Cortes «no sustanciales» y estar en desacuerdo con ello el Parlamento autonómico.

### 3.2. *Excursus sobre la significación y alcance del garantismo inherente al procedimiento de reforma*

En noviembre de 1992, en el Informe que remitimos a la Comisión de Estudio para la reforma del Estatuto que por entonces se había constituido en la Cámara autonómica<sup>25</sup>, opinábamos, en los términos que se transcriben seguidamente, sobre las dificultades jurídicas que en nuestro entender planteaba la incorporación del referéndum y sobre la significación garantista de la intervención del Parlamento autonómico con la consiguiente indisponibilidad unilateral por las Cortes Generales que ello significaba para el Estatuto:

[...] Partiremos en nuestro análisis de las correspondientes ordenaciones constitucionales como marco de referencia en el que se ha de situar el estudio de las previsiones de nuestra Norma estatutaria y las posibles mejoras que, en su caso, fuere aconsejable introducir en la misma.

Conforme dispone el artículo 152.2 CE, la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades accedidas al autogobierno según el procedimiento establecido en el artículo 151, id., necesita ser ratificada en referéndum por el cuerpo electoral de la respectiva Comunidad Autónoma, lo que garantiza que dicho Estatuto no pueda ser modificado sin ese consentimiento de la misma. En cambio, para las Comunidades que lo han hecho siguiendo la vía prevista en los artículos 143 y concordantes de la Norma fundamental, sólo se dice que su reforma se ajustará al procedimiento establecido en los mismos, con la necesaria intervención, en cualquier caso, de las Cortes Generales mediante Ley orgánica (artículo 157.3).

Sería, sin embargo, erróneo deducir de esta diferencia que sólo unas Comunidades, las primeras, tienen garantizada la concurrencia de su consentimiento como *conditio sine qua non* de la reforma de su respectivo Estatuto y no las segundas. Puesto que *también estas últimas tienen eficazmente asegurado que sin su consentimiento no cabe reforma alguna de su Estatuto*.

En efecto, el silencio de la Constitución (artículo 147.3) no excluye la necesidad de dicho consentimiento, ya que nada impide que en el propio

---

<sup>25</sup> En respuesta a la petición realizada por ésta, entre otros Centros, al Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna.

Estatuto se haya podido prever un procedimiento de reforma que condicione ésta a la concurrencia de la expresa voluntad reformadora de la propia Comunidad, como así ha sucedido en los de la totalidad de las Comunidades del segundo grupo. Siendo obvio, además, que si la voluntad del constituyente hubiese sido otra, le hubiese bastado con remitir sin más a la Ley orgánica, sin preocuparse, como lo ha hecho, de asegurar la reserva estatutaria que se prevé en el referido artículo 47.3.

Es por ello constitucionalmente legítimo que nuestro Estatuto, en la línea de los de las restantes Comunidades del segundo grupo, haya establecido que las propuestas de reforma —tanto si son promovidas por parte de los parlamentarios autonómicos como si lo son por el Gobierno canario o por las Cortes Generales— han de presentarse ante el Parlamento autonómico y contar en todo caso con su aprobación, de modo que si ésta faltare —o si, contando con ella, faltare la de las Cortes Generales— no podrá dicha reforma ser sometida nuevamente a debate en la misma legislatura autonómica.

Las regulaciones de las restantes Comunidades de régimen común son similares a las del artículo 63 de nuestro Estatuto, y *suponen la atribución a los Parlamentos autonómicos del monopolio de la iniciativa de la reforma del propio Estatuto*. Ello explica la diferente posición en la que se encuentran ante dicha reforma el Parlamento autonómico y los restantes sujetos facultados para promover ante él su tramitación. El primero posee una *facultad de iniciativa de reforma*, que es una especie de iniciativa legislativa consistente en el derecho a proponer un proyecto de reforma estatutaria ante las Cortes Generales, con la consiguiente obligación por parte de éstas de abrir el procedimiento de su tramitación parlamentaria<sup>26</sup>. En cambio, la *facultad de propuesta de iniciativa* de los segundos sólo les permite instar del órgano legislativo autonómico que asuma determinada iniciativa de reforma estatutaria, pudiendo éste libremente tomarla o no en consideración; de suerte que las Cortes sólo pondrán en marcha el procedimiento correspondiente cuando el órgano legislativo autonómico se pronuncie positivamente en dicho trámite. De aquí que pueda afirmarse que en materia de reforma estatutaria corresponde al Parlamento autonómico el monopolio de la iniciativa legislativa *stricto sensu*.

Otra diferencia importante entre la «iniciativa legislativa» y la «propuesta de iniciativa legislativa» es que la primera ha de presentarse ante el órgano que tiene la potestad de aprobación legislativa de la reforma (las Cortes Generales) y la segunda ante el que tiene la facultad de iniciativa (el Parlamento autonómico). Por eso, el Reglamento del Congreso de los Diputados remite sin más a las correspondientes normas estatutarias la tramitación de la reforma de aquéllos, recordando que la misma requiere

<sup>26</sup> Con posterioridad a la elaboración del presente estudio, se dictó la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de enero de 1993 (BOCG, Congreso, núm. 225, de 22 de marzo) y la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado, de 30 de septiembre de 1993 (BOCG, Senado, núm. 23, de 5 de octubre). En ellas se aborda la regulación de estas materias.

ser aprobada por Ley orgánica (artículo 145 del Reglamento del Congreso)<sup>27</sup>.

Así pues, los Parlamentos autonómicos ostentan, como se ha dicho, el monopolio de la iniciativa reformadora, de suerte que sin su consentimiento no puede llevarse a cabo la modificación de los correspondientes Estatutos. Por eso se puede afirmar, con independencia del procedimiento constitucional por el que el mismo haya sido tramitado, que *ningún Estatuto puede ser modificado sin el expreso consentimiento de la Comunidad respectiva*<sup>28</sup>.

Una vez remitido a las Cortes Generales el proyecto de reforma del Estatuto, y ante el silencio de éstas al respecto, se plantean estas dos cuestiones: a) si dichas Cortes pueden disponer de él sin limitaciones o si, por el contrario, su facultad de enmienda está limitada a aquellos aspectos del Estatuto cuya reforma ha aprobado el Parlamento y no a otros distintos; b) si el proyecto de reforma, una vez enmendado por las Cortes, necesita o no volver al Parlamento para que éste exprese su conformidad o desacuerdo.

En cuanto a la primera cuestión, y aunque el Estatuto nada diga al respecto, es fácil concluir que la facultad de enmienda de las Cortes está limitada por la propuesta de reforma acordada por el Parlamento autonómico (cfr. artículo 63 del Estatuto de Canarias en relación con el 147.3 CE). Es evidente que si las Cortes enmendasen sobre aspectos del Estatuto cuya reforma no ha sido previamente aprobada y propuesta por la Cámara autonómica, infringirían el precepto constitucional citado que, al remitir a los Estatutos, obliga a ajustarse a lo que para este caso dispone dicho artículo 63, del que fácilmente es deducible el deber de ajustar la reforma a lo aprobado por el órgano autonómico<sup>29</sup>.

Sobre la segunda, caben estas dos interpretaciones: a) que el artículo 63 del Estatuto exige que la reforma sea aprobada tanto por el Parlamento

<sup>27</sup> La diferente naturaleza de los institutos analizados —«iniciativa» de la reforma y «propuesta» del ejercicio de esta iniciativa— es sin duda la *ratio legis* de la modificación llevada a cabo en el nuevo Reglamento del Parlamento de Canarias (cfr. artículos 130.2 del Reglamento de 1983 y 138.2 del vigente).

<sup>28</sup> Ello no excluye, evidentemente, que por vía de *reforma constitucional* pueda operarse una modificación que afecte sustancialmente a las garantías de intangibilidad estatutaria de las que hoy gozan todas las Comunidades Autónomas. Pero debe advertirse que una adecuada valoración del *contenido esencial* de la autonomía reconocida y garantizada en el artículo segundo de la Constitución —núcleo dentro del que se incluye la inmunidad del Estatuto respecto de eventuales reformas unilateralmente tramitadas y decididas por el Estado— debe llevar a entender, como ya se apuntó anteriormente (ver nota 3), que, en tales casos, *se ha de acudir al procedimiento agravado de reforma constitucional* (artículo 168 CE), lo que hace altamente improbable que tal hipótesis pueda plantearse en situaciones de normalidad democrática.

<sup>29</sup> A nuestro juicio, este razonamiento sigue siendo válido, aunque, como se verá en el siguiente epígrafe, no puede decirse que la actuación de las Cortes —instada con sus enmiendas por los propios parlamentarios canarios— no haya desbordado al ámbito de la propuesta, por lo que razonablemente debe entenderse que el Parlamento de Canarias debiera haber sido cumplidamente informado. En adelante, este tipo de situaciones no podrán nuevamente producirse por impedirlo la cláusula de retorno y el mensaje motivado incorporado con la nueva regulación (artículo 64.2) del procedimiento de reforma.

canario como por las Cortes Generales, por lo que si éstas introdujeran modificaciones en el texto aprobado por aquél, ambos órganos aprobarían textos diferentes, lo que vulneraría el referido precepto; de ahí que las eventuales modificaciones introducidas por las Cortes *deban remitirse antes de su definitiva aprobación al Parlamento autonómico, que deberá pronunciarse sobre ellas*; b) una segunda interpretación consistiría en entender que puesto que la Constitución ha remitido el tema al Estatuto y éste nada dice al respecto, hay que interpretar su silencio como un no condicionamiento de las Cortes, puesto que la facultad aprobatoria del Parlamento autonómico se refiere literalmente a la *propuesta*, no al *texto* que definitivamente haya de resultar de su tramitación ante el Parlamento del Estado, por lo que no procedería su reenvío a aquél. En este segundo sentido abundaría el argumento según el cual si el legislador estatuyente hubiese querido efectivamente establecer tal garantía, hubiera podido hacerlo como lo hizo con el Estatuto de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 64.4 sí impone expresamente tal remisión para nueva deliberación por el órgano legislativo autonómico.

Nosotros nos inclinamos por la primera de estas dos interpretaciones. No sólo por las consideraciones generales que en su momento expusimos sobre la proyección del carácter coparticipado del Estado autonómico —en cuya virtud las Comunidades Autónomas en tanto que entes constitucionales están presentes en la conformación inicial del Estado autonómico y, además, a lo largo de todo su posterior despliegue (siendo precisamente un significado exponente de esta presencia permanente su cualificada participación en los procedimientos de reforma de sus Estatutos [...])—, sino también por la propia dicción del artículo 63.2 del Estatuto de Canarias que, congruentemente con esta coparticipación e, implícitamente, con los deberes de lealtad recíproca que han de presidir la relaciones entre el Estado-sujeto y las Comunidades Autónomas, establece de modo expreso el requisito de una doble aprobación para una única propuesta, de suerte que si faltara una de estas aprobaciones, no podrá dicha propuesta ser sometida nuevamente a debate en la misma legislatura autonómica.

Por lo expuesto, puede concluirse afirmando que *nuestra Constitución no establece ningún tipo de discriminación entre las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea el procedimiento de su acceso al autogobierno, en orden a que el Estatuto de autonomía sea unilateralmente indisponible para el legislador estatal (y, por supuesto, para el autonómico)*. Por ello, del mismo modo que resulta constitucionalmente lícito que los Estatutos hayan atribuido el monopolio de la iniciativa de reforma a los Parlamentos autonómicos, y limitado la capacidad de enmienda de las Cortes a la propuesta reformadora tramitada ante ellas, *sería igualmente lícito que por medio de una reforma estatutaria se introdujesen mecanismos o dispositivos idóneos para garantizar la intervención de las Comunidades Autónomas en la definitiva configuración de la reforma de sus Estatutos, marginando con ello cualquier discusión acerca de si debe o no conocer de nuevo su respectivo Parla-*

*mento de las eventuales variaciones que respecto de su propuesta hubieren incorporado las Cortes Generales.*

Así, cabría pensar en establecer una regulación similar a la del artículo 64.4 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, según el cual si las Cortes no aprueban la propuesta autonómica de reforma, procederá su devolución al Parlamento autonómico «para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas». Un procedimiento de este tipo ofrece la ventaja de permitir solventar consensuadamente las discrepancias al exigirse motivar éstas y apuntar posibles salidas al desacuerdo. Mas aún, *con independencia de su inclusión en los Estatutos autonómicos, debiera darse acogida a un precepto de este tipo en el Reglamento del Congreso de los Diputados.*

Una segunda opción consistiría en articular un procedimiento que permitiera *someter a referéndum* el texto de la reforma aprobada por las Cortes en términos análogos a lo establecido por la Constitución para los Estatutos tramitados según el procedimiento del artículo 151 de la misma. Sin embargo, es de advertir que las dificultades jurídico-constitucionales que obstarían a ello parecen insalvables.

En principio, en efecto, cabría argumentar que puesto que la Constitución remite a los Estatutos la regulación de los procedimientos de reforma de los mismos, éstos —aun habiendo sido tramitados conforme al procedimiento regulado por los artículos 143 y concordantes de aquella— pueden perfectamente prever como uno de los requisitos del perfeccionamiento de la reforma su ratificación por el cuerpo electoral de la respectiva Comunidad Autónoma, cosa que no parece expresamente prohibida por la Norma fundamental. Sin embargo, no se puede desconocer que ésta prevé expresamente una serie de referéndum (artículos 92.1, 151.1, 152.2, 167.3, 168.3 y d. t. 4.<sup>a</sup>,1) y reserva a una ley orgánica específica la regulación de las condiciones y el procedimiento de estas diferentes modalidades (artículo 92.3). Es decir, establece en favor de este tipo de ley una *reserva de fuente* que obsta a que la misma regule otros distintos de los expresamente previstos por aquella.

Por eso, si se admitiera que los Estatutos tramitados de conformidad con los artículos 143 y concordantes pudieran establecer la ratificación por referéndum como requisito para la perfección de la reforma de los mismos, dicho referéndum quedaría fuera de la regulación reservada a dicha Ley orgánica contraviniendo el precepto del artículo 92.3 citado. En tal hipótesis, nos encontraríamos con que mientras los referéndum autonómicos correspondientes a las Comunidades del artículo 151 estarían regulados del modo previsto por la Constitución, los correspondientes a las del 143 sólo estarían regulados, bien por cada Estatuto particular que así lo estableciese, bien en una ley ordinaria —puesto que el campo acotado a la ley orgánica no contempla esta modalidad (cfr. artículo 81.1 CE)—, algo que ciertamente no casa con la incuestionable voluntad del legislador

constituyente al remitir específicamente a la referida ley orgánica la regulación «de las distintas modalidades de referéndum previstas por la Constitución» (artículo 92.3).

En un afán de superar esta dificultad, pudiera argumentarse que esta última referencia constitucional no sólo incluye los referéndum expresamente previstos sino, además, los constitucionalmente posibles, entendiéndose a renglón seguido como tal la posibilidad que, supuestamente, abriría la interpretación, sin duda forzada, del artículo 147.3 que permitiera entender su indeterminación al respecto como no prohibición. Lo que ocurre es que, aparte de su escaso valor persuasivo (pues basta argüir que, por definición, las modalidades de referéndum «previstas por esta Constitución» nunca pueden ser *implícitas*, y que la indeterminación del artículo 147.3 lo que reclama es una interpretación sistemática que abonaría la tesis de la exclusión de los referéndum no previstos), a lo único a que llevaría tan forzada interpretación es a reconducir el tema a una modificación del artículo 10 de la Ley 2/1980, de 13 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, con lo que se estaría ante la esfera de las competencias de las Cortes no interferible mediante una propuesta reformadora de un particular Estatuto de Autonomía.

Con el propósito de explorar la posibilidad de regular referéndum no expresamente previstos, pudiera recordarse que entre las materias reservadas a la exclusiva competencia del Estado figura la de la «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum» (artículo 149.1, 32.ª, CE) con el fin de deducir de esa genérica referencia a tales consultas una interpretación favorable a la admisibilidad de formas referendarias constitucionalmente implícitas. Pero tampoco por esta vía se llegaría más allá de entender, en su caso, la validez constitucional de la inclusión de dichas consultas —con carácter general para las Comunidades en cuyo Estatuto así se estableciese— si las Cortes decidiesen modificar en este sentido el precepto del artículo 10 de la referida Ley 2/1980.

Desde el punto de vista de la *conveniencia política*, cabe sin duda argumentar a favor o en contra de la incorporación al ordenamiento autonómico del mencionado referéndum, siendo evidente que en la consideración política de este tema parece advertirse un cierto residuo del pasado por la vinculación establecida entre el acceso a los máximos competenciales posibilitados por la vía del artículo 151, unida, a su vez, a distintas modalidades de referéndum autonómicos. Ahora bien, desde una *perspectiva garantista*, parece claro que una vez que ha quedado definitivamente asentada la doctrina de la *inmunidad de los Estatutos frente a modificaciones no provenientes de la reforma de ellos mismos o de la propia Constitución*, debe atenuarse la valoración, probablemente exagerada, de la que han sido objeto en algunos ambientes políticos las virtualidades garantizadoras de la inserción del referéndum en el procedimiento de reforma estatutaria. Sobre todo si, además de la perspectiva garantista, se contempla la cuestión en función de las virtualidades legitimadoras de dicho instituto, óptica

desde la que resulta evidente *que el incremento legitimador que con él se busca tiene su contrapartida en el correlativo debilitamiento de la mediación representativa.*

Dicho de otro modo, subvalorar la garantía significada por la intervención de un Parlamento sin cuya anuencia no puede prosperar ninguna reforma del Estatuto, por entender que sólo el referéndum garantiza y legitima de manera satisfactoria el sistema político autonómico, *no deja de ser un modo de desautorizar a la propia clase política que hace del mismo piedra de toque del «verdadero autonomismo».* Dicho esto sin perjuicio de las diferencias que sin duda existen entre condicionar por el órgano representativo de la Comunidad Autónoma o por el pueblo de la misma. Aunque, como se ha expresado, *se entiende que en el contexto del Estado autonómico quedan suficientemente garantizados los Estatutos de Autonomía con la cualificada intervención que el ordenamiento reserva a los Parlamentos autonómicos.*

Pero, dejando a un lado este tipo de consideraciones de política institucional y volviendo de nuevo al plano constitucional-estatutario, hay que dejar bien claro que, en cualquier caso, de llevarse a cabo la reforma estatutaria hoy en estudio, es incuestionable que, por imperativo constitucional (artículo 147.3), la misma no podría tramitarse por otra vía que por la prevista en el artículo 63 de nuestro Estatuto en su actual redacción. Tampoco podría ser objeto de un referéndum consultivo, puesto que, por preverlo así la Constitución (artículo 92.1 y 2), se trata de una modalidad referendaria que tiene por objeto «decisiones políticas» y no «normas» y, además, debe ser decidido por el cuerpo electoral nacional en su conjunto, no por una fracción del mismo.

En fin, para concluir, hay que señalar que la regulación constitucional de la reforma estatutaria parte del presupuesto según el cual la construcción del Estado autonómico se realiza, como ya se indicó, consensuadamente. Ello quiere decir que ninguno de los sujetos constitucionalmente legitimados para participar en su conformación y en las modificaciones de ésta —esto es, el Estado-sujeto y los entes constitucionales autonómicos, las Comunidades Autónomas— pueden válidamente actuar con recíproco desconocimiento. Bilateralidad que, por lo demás, no es incompatible con la presencia constitucional de ciertos institutos de preservación de la unidad funcional del sistema tales como los previstos en favor del Estado-sujeto en los artículos 150.3 y 155 CE, por ejemplo<sup>30</sup>.

Expresado en otros términos, ello quiere decir que la reforma de los Estatutos de Autonomía requiere la voluntad concorde de dos sujetos, el Estado-sujeto y la correspondiente Comunidad Autónoma, *sin que ninguno de ellos pueda pretender imponerse al otro, aunque sí expresar su desacuer-*

<sup>30</sup> Sin que, a mayor abundamiento, se deba perder de vista el carácter tasado con el que la Constitución regula la intervención de las Cortes en estas materias «por motivos de interés nacional» (artículo 144) por procedimientos distintos de los previstos en sus artículos 143-146 y 151.

*do y, de persistir éste, frustrar la reforma.* De modo que, ejercida por el Parlamento autonómico la iniciativa de reforma estatutaria, vienen obligadas las Cortes Generales a poner en marcha el correspondiente procedimiento para su tramitación, sin perjuicio de lo que efectivamente resulte del debate de toma en consideración por el Congreso de los Diputados. Pero no hay mecanismos jurídico-constitucionales —algo que, por otro lado, es difícil siquiera imaginar— que obliguen a que ese procedimiento concluya forzosa e inevitablemente con la aprobación por dichas Cortes mediante la correspondiente Ley orgánica de los contenidos que una Comunidad Autónoma pretenda unilateralmente incorporar a su Estatuto.

En nuestro vigente ordenamiento es posible imponer —si se quiere expresar así— al órgano legislativo del Estado, en los términos indicados, la iniciación del procedimiento de tramitación de una ley orgánica reformadora de un Estatuto dado. Incluso se puede defender el carácter limitado de su poder de enmienda en la tramitación de esta ley. Pero al representante del pueblo español, titular de la soberanía (artículo 1.2 CE), *no se le puede imponer que apruebe una norma y el contenido de la misma.* Puesto que resulta obvio que, si pudiera ser así, no correspondería a las Cortes Generales la titularidad de la potestad legislativa del Estado, como prescribe la Constitución (artículo 66.2), sino al sujeto que pudiera imponer *el contenido y la aprobación* de la referida norma.

Por eso hay que concluir expresando la conveniencia de no perder de vista que la potestad de reforma estatutaria, que es, como se ha dicho, una especie cualificada de la potestad legislativa, requiere en cierto modo una voluntad concordada entre las Cortes y el Parlamento autonómico, *dependiendo de la anuencia de ambos la concreción normativa de las eventuales reformas.*

### 3.3. *Modificaciones introducidas por las Cortes Generales y sus consecuencias respecto de la posición de los sujetos que intervienen en la reforma*

Las modificaciones de la Propuesta del Parlamento de Canarias realizadas por las Cortes Generales afectan a diecinueve artículos, dos disposiciones adicionales y una disposición transitoria. Buena parte de estos cambios son sustantivamente relevantes; otros tienen menor relieve. Algunas modificaciones sólo entrañan meras variaciones de carácter técnico que, sin alterar propiamente la Propuesta, suponen una mejora en la formulación técnico-jurídica contenida en aquélla.

1) Por su significación *jurídico-política*, destacan las siguientes modificaciones: a) creación de la Comisión General de los Cabildos insulares como instituto de participación de estas Corporaciones en la Cámara autonómica con funciones consultivas e informativas (artículo 12); b) refor-

mulación de la posición de los Cabildos en relación con la organización autonómica (artículo 8)<sup>31</sup>; c) inclusión de los Ayuntamientos como sujetos habilitados para el ejercicio de aquellas competencias que les delegue la Comunidad (artículo 23.7); d) regulación de la cuestión de confianza (artículo 21); e) establecimiento de los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del REF como nueva competencia exclusiva de la Comunidad (número 32 del artículo 30) y facultad de su Parlamento (artículo 59); f) incorporación de la Audiencia de Cuentas como institución de autogobierno de carácter estatutario (artículo 61); g) supresión de la competencia sobre «Bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materia de su competencia» (artículo 32), que figuraba en el número 20 de igual artículo de la Propuesta; h) transformación de la competencia de ejecución propuesta sobre «gestión del régimen económico de la Seguridad Social» en «gestión de las prestaciones sanitarias y sociales del sistema de la Seguridad Social y de los servicios del Instituto Nacional de la Salud, Instituto Nacional de Servicios Sociales e Instituto Social de la Marina» (artículo 33.3); i) se añade la competencia ejecutiva en materia de «Crédito, banca y seguros»; j) se suprime la competencia de ejecución propuesta en materia de «Legislación penitenciaria» (artículo 33); se sustituye la expresión «territorio de Canarias» por «ámbito territorial de la Comunidad Autónoma definido en el artículo 2, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española», y se suprime el apartado que preceptuaba «La Comunidad Autónoma de Canarias ejercerá las competencias que le sean propias en las aguas de competencia española que rodean las islas» (artículo 40); k) en la nueva regulación del procedimiento de reforma del Estatuto se sustituye el párrafo «Si las Cortes no aprueban la referida propuesta...» por «Si las Cortes, durante la tramitación parlamentaria, modificaran sustancialmente la reforma propuesta...» (artículo 64); l) las barreras electorales fijadas en la Propuesta se modifican en el sentido de tener cuenta en la asignación de escaños a «las listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos en su respectiva circunscripción electoral» —algo que no menciona la Propuesta—, elevándose al 30 y al 6% los porcentajes que en la misma figuraban como el 25 y el 5% según se tratase, respectivamente, de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o de la suma de los emitidos en toda la Comunidad Autónoma.

<sup>31</sup> Texto propuesto: «Los Cabildos insulares, además de órganos de gobierno y administración de las islas, son instituciones de la Comunidad Autónoma en cuanto ejercen las funciones que el presente Estatuto les reconoce y las que le atribuyan las leyes». Texto aprobado por las Cortes: «2. Las Islas se configuran como elementos de la organización territorial de la Comunidad Autónoma Canaria. Las competencias que, en el marco del presente Estatuto, les atribuyan las leyes del Parlamento de Canarias serán ejercidas a través de los Cabildos. Los Cabildos son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla e instituciones de la Comunidad Autónoma» (artículo 8.2).

También deben incluirse en este primer nivel determinadas modificaciones de indudable interés político-económico tales como las que se operan en la definición estatutaria del REF para dar entrada a su nueva dimensión europea modificándose la fórmula de la Propuesta<sup>32</sup>. A lo que se deben añadir: a) el precepto que establece que «La declaración de interés general de obras, instalaciones o servicios en Canarias tendrá en cuenta las singularidades del Archipiélago» (disposición adicional quinta), así como b) la exención de la fase minorista de los impuestos sobre ventas y sobre consumos específicos cuyo rendimiento se cede a la Comunidad Autónoma (disposición adicional segunda) por razones de congruencia con la franquicia sobre el consumo.

2) Un segundo nivel, en un orden de importancia político-institucional, es el que se refiere a las siguientes cuestiones: a) se reserva a ley autonómica el desarrollo de la previsión estatutaria sobre la capitalidad compartida (artículo 3.1); b) se sustituye la obligación de las Administraciones públicas competentes que se proponía —«*garantizarán* en el archipiélago el principio constitucional del coste de la insularidad»— por la obligación de *tener en cuenta* «el coste de la insularidad en la organización y funcionamiento de los Juzgados y Tribunales» (artículo 29); c) a la previsión de las competencias exclusivas en materia de aguas se añade el inciso «regulación de recursos hidráulicos de acuerdo con las peculiaridades tradicionales canarias» (artículo 30.6); d) las competencias de desarrollo legislativo en materia de radio y televisión, y de prensa y demás medios de comunicación, se refunden en un mismo precepto, apostillándose que a la Comunidad corresponden las mismas «en el marco de las normas básicas que el Estado establezca de acuerdo con el número 27 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» (artículo 32.2); en el propio artículo 32, en materia de régimen energético y minero, se añade: «ajustado a sus singulares condiciones, en especial, la seguridad en la minería del agua» (núm. 9); en el régimen jurídico de contratos y concesiones, se añade: el «dominio público» (núm. 11); en materia de protección del medio ambiente, se sustituye «incluidos los vertidos en aguas marítimas» por «incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma» (núm. 12); en el propio artículo, se suprime la competencia sobre «Bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materia de su competencia», que se incluía en el artículo 32.20 de la Propuesta.

---

<sup>32</sup> En el sentido de expresar que dicho régimen «... incorpora a su contenido los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea, con las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan su desarrollo» (artículo 46.2). La Propuesta contenía la siguiente redacción: dicho régimen «... incorpora a su contenido los principios derivados del reconocimiento como región ultraperiférica, en los términos definidos en la Declaración relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad en el Tratado de la Unión Europea».

3) Otras modificaciones, en fin, tienen un carácter, según pensamos, de mejora técnica de lo propuesto. Así: a) se completa el artículo segundo incluyendo nominativamente la relación de islas del Archipiélago; b) se reformulan las previsiones de la propuesta refiriéndolas con mayor precisión a entes territoriales, las islas en lugar de los Cabildos (artículo 23), precisiones que, asimismo, se hacen respecto del patrimonio y de los recursos insulares (artículos 48 y 50, respectivamente) e, igualmente, en relación con la colaboración de ciertos entes a la liquidación, gestión y recaudación de tributos (anterior artículo 61), sustituyéndose la referencia a los Cabildos y Ayuntamientos por las Islas y Municipios (artículo 62); c) se suprime el apartado que incluía como competencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias «Resolver los conflictos de atribuciones entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones locales, y los de éstas entre sí»; d) la referencia al «patrimonio artístico (monumental, arquitectónico e ideológico)» pierde el paréntesis (artículo 30.32), con lo que cobran autonomía los contenidos que encierra.

Como puede verse, los cambios introducidos por las Cortes Generales revisten suficiente relieve como para justificar un nuevo pronunciamiento del Parlamento autonómico. Ello hubiese sido congruente con el significado garantista deducible de los artículos 147.3 y 152.2 de la Constitución al reservar a la Norma estatutaria la regulación del procedimiento de su propia reforma. En congruencia con la idea garantizadora que esas previsiones encierran, no es difícil entender que los Reglamentos del Congreso y del Senado deben contener previsiones adecuadas para posibilitar la formación y explicitación del acuerdo-estatal-autonómico sobre todos los extremos de la reforma de tales normas. La Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de enero de 1993 y la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993, por las que se rige actualmente esta materia, bien hubiesen merecido ser incorporadas al texto de los respectivos Reglamentos, convenientemente matizadas con el fin de dar solución a algunos de los problemas que, como el aludido retorno al Parlamento proponente, requieren un tratamiento más satisfactorio que el actual. Por lo que respecta a nuestra Comunidad, y en una perspectiva de futuro, este problema queda resuelto al añadirse al nuevo procedimiento de reforma la exigencia de ulterior intervención del Parlamento autonómico cuando su Propuesta fuere sustancialmente modificada por las Cortes (artículo 64.2), como ha quedado expuesto.

#### 4. VALORACIÓN GENERAL DE LAS MODIFICACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMUNIDAD CANARIA

Al tiempo que se acometía la reforma de su Estatuto, la Comunidad canaria se hallaba empeñada —ya se ha dicho— en actualizar su régimen

económico-fiscal y acomodarlo a las exigencias propias del ámbito europeo comunitario en el que, también en estos años, intensificaba su integración. Nada de extraño tiene, pues, que en estas circunstancias, la reforma estatutaria se halle influida por este tipo de preocupaciones y que las mismas se reflejen en dos tipos de preceptos. De un lado, aquellos cuya perspectiva es el proceso integrador y la integración misma, con la pretensión de asegurar en dicho ámbito su singularidad económico-fiscal con los instrumentos que estaban a su alcance; esto es, reafirmando la pertenencia del referido régimen a su acervo histórico y el reconocimiento constitucional de dicha singularidad, y allanando el terreno a la consolidación de esa singularidad en el futuro como parte esencial de un *status* de ultraperifericidad de carácter permanente. De otra, el aseguramiento estatutario de la participación del Gobierno autonómico en el seno de las delegaciones españolas ante los órganos comunitarios europeos, y la posibilidad de proponer al Gobierno del Estado la celebración de convenios o tratados en los asuntos de su interés en tanto que región insular ultraperiférica. Aunque también en este último aspecto el interés internacional de Canarias tiene una dimensión más amplia, al enmarcarse esa cualificada insularidad política y económicamente *européa* en el más amplio ámbito de su situación geográfica. Por todo ello, puede decirse que, en esta dimensión, la posición institucional de Canarias mejora ostensiblemente. Aunque la mejora a la que aquí se alude se refiere al plano de los instrumentos jurídicos, puesto que la que haya de suponer en la perspectiva de sus resultados tangibles depende de decisiones políticas en las que, por la propia naturaleza de las cosas, son otros muchos los factores en juego.

No acaban ciertamente aquí las preocupaciones de la reforma estatutaria por el régimen económico-fiscal. Pero cabe decir que en el ámbito estricto de la modernización de este régimen no era el Estatuto sino, por el contrario, las dos leyes ya reseñadas —sucesivamente aprobadas por el Estado, y coetáneas de la preparación de la reforma de aquél— las que llevan a cabo esa actualización. En cualquier caso, como ya ha quedado expuesto, también se reflejan en el Estatuto reformado preocupaciones de este carácter.

En el plano de la organización institucional autonómica, destaca la atención que se presta a la inserción de los Cabildos en la vida institucional de la Comunidad. Éste es un tema especialmente relevante en la ordenación interior del poder y de la Administración autonómica. Al igual que en otros aspectos del ordenamiento autonómico —régimen jurídico de las aguas, por ejemplo—, el régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias fue durante la pasada década una cuestión fuertemente disputada, hasta el punto de haberse aprobado sucesivamente, en 1986-87 y 1990, dos leyes sobre las mismas materias (aguas y Administraciones públicas). Sin embargo, en ambos casos, las leyes por segunda vez aprobadas contaron con un amplio respaldo parlamentario, reflejo del clima de entendimiento entre las fuerzas políticas que presidió su respectiva elabora-

ción. En este sentido es alentador y destacable cómo ese mismo espíritu ha presidido, en general, la reforma del Estatuto. En concreto, en lo que concierne a los Cabildos, puede decirse —ya se ha dicho— que la modificación estatutaria ha llegado hasta donde jurídicamente podía llegar sin rebasar los límites constitucionales y sin violentar la racionalidad propia de los órdenes institucionales autonómico-comunitario e insular mediante la inserción institucional de los Cabildos en el ejercicio de las funciones autonómicas y la creación de un marco de colaboración en las funciones parlamentarias mediante una *Comisión General de Cabildos Insulares*. Este órgano parlamentario de nueva creación pretende dar cauce a la participación de la Corporaciones insulares en los trabajos de la Cámara, con el carácter que resulta de la naturaleza consultiva e informativa de sus funciones. Otras innovaciones, como la calificación de los Cabildos como «instituciones de la Comunidad», en el sentido que, según entendemos y así ha quedado expuesto, tiene esta calificación, es, sin duda, una mejora notable en cuanto abre la vía a una mayor integración de aquéllos, ahora que parece que culmina el proceso descentralizador llevado a cabo, con cierta lentitud y no sin problemas, en los últimos tiempos. La conexión que de esta suerte se articula entre los niveles insular y autonómico-comunitario constituye, sin duda, una de las peculiaridades más notables del sistema autonómico canario en la perspectiva institucional; siendo de esperar que en su desarrollo normativo —especialmente por parte del Reglamento de la Cámara en lo que concierne a la referida Comisión— se acierte en su configuración con un perfil adecuado a su funcionalidad, marginando los riesgos de indeseables distorsiones de la voluntad parlamentaria, en congruencia con las previsiones del renovado marco estatutario.

Para concluir, una última reflexión: conforme al Estatuto, Canarias es una «nacionalidad» basada en su «identidad singular». ¿Qué identidad es ésta? El Estatuto no la concreta. Es posible que, en su marco, entiendan unos que esa singularidad reside en la historia (como así lo proclaman otras Comunidades Autónomas). Pero, con no menor legitimidad, pudiera entenderse que esa identidad singular reside en la geografía o en la economía. Como sería igualmente legítimo vincularla a la síntesis de ambos aspectos (a las que igualmente cabría adicionar otros ingredientes varios). La conclusión a la que tal constatación nos llevaría es a entender que nuestra Comunidad ha hecho uso ponderado y prudente de una de las posibilidades que la Constitución ofrece de calificar jurídicamente el sustrato sociológico en el que la misma se asienta como estructura jurídico-política. Y que, con esta definición, se ponen a disposición de la Comunidad canaria —con inequívoca voluntad integradora en lo interno— las máximas posibilidades de potenciar su personalidad política en el ámbito del Estado plurirregional y plurinacionalitario que la Constitución propicia.

# PROBLEMAS ACTUALES

