

## Rasgos generales

La vida política y la actividad institucional de la Comunidad autónoma de Canarias ha estado fuertemente influida en 1996 por los cambios políticos que tienen lugar en el nivel estatal: elecciones generales, alternancia política y constitución del nuevo Gobierno popular con el apoyo externo de los nacionalismos periféricos. También, evidentemente, por la remodelación del Gobierno autónomo tras la entrada en el mismo del Partido Popular que desde las elecciones autonómicas del año anterior prestaba su apoyo externo a un gobierno minoritario de Coalición Canaria. Estas circunstancias se reflejan, como es lógico, en la actividad parlamentaria y, asimismo, en determinados aspectos de la acción de gobierno.

La actividad legislativa es más bien discreta, en contraste con la actividad parlamentaria de control e impulso político que tiene oportunidad de expresarse a través de los medios ordinarios o más habituales —comparecencias, interpellaciones, preguntas y proposiciones no de ley— y, además, en los debates que se suscitan como consecuencia de la nueva composición política del Gobierno y, más tarde, en el debate sobre el estado de la región.

En el plano de la actividad gubernativa —junto a las redefiniciones o ajustes de la línea programática al pasar del monocolor a la coalición— cobra especial importancia la participación en el pacto político nacional en el que se sustenta el Gobierno del Partido popular, por sus naturales incidencias en ciertos temas vinculados a decisiones estatales o en las que la mediación estatal resulta fundamental. En este sentido se orientan principalmente las gestiones que se realizan sobre la financiación de las infraestructuras y el plan integral de empleo, como cuestiones en las que se hace especial énfasis. También se recaba el apoyo que de las instancias estatales en relación de ciertos temas —objeciones eurocomunitarias al régimen económico-fiscal (REF) y a la zona especial de Canarias (ZEC) prevista en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen económico-fiscal de Canarias; “estatuto permanente” de Canarias en la Unión Europea— para los que se quiere superar incertidumbres o bien aprovechar las reformas en curso del Tratado de la Unión para plasmar en el nivel normativo primario el aseguramiento de la permanencia del trato diferenciado que hoy viene recibiendo Canarias.

El año 96 finaliza en la Comunidad canaria con la aprobación por las Cortes Generales y la inmediata entrada en vigor de la importante reforma del Estatuto de autonomía que se venía gestando desde hacía cinco años. Es, sin duda, el acontecimiento de mayor relieve político-institucional del período que ahora reseñamos.

### La reforma del Estatuto de autonomía

Mediante la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (B.O.E. nº 315 del día 31) se lleva finalmente a cabo la reforma del Estatuto de Canarias. Los trabajos preparatorios se iniciaron a finales de 1991, aunque habría que esperar hasta finales de 1994 para la elevación a las Cortes Generales la correspondiente Propuesta. Nota distintiva de ésta 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, materia que sólo contó con los votos de Coalición Canaria, mayoría que sustentaba al Gobierno de entonces.

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. Estos, como puede verse a continuación, son de muy diversa naturaleza: en unos casos son meros retoques o correcciones técnicas; pero la mayoría de ellos tienen innegable trascendencia política.

De las modificaciones del *Título preliminar* destaca la definición de Canarias como *nacionalidad*, utilizando al efecto la fórmula empleada por el Estatuto de Andalucía. Se trata, evidentemente, de una innovación de carácter político-simbólico, pero que puede revestir importante significación política. A partir de ahora, Canarias pasa a formar parte del grupo de las Comunidades de base nacionalitaria que, con Aragón y las cuatro inicialmente consideradas como tales, son ya seis. Como se sabe, la Constitución —aún cuando reconozca y excepcione del régimen autonómico común determinadas peculiaridades de algunas Comunidades— 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, en el terreno económico-fiscal. Pero no sólo en él, según pone de manifiesto, por ejemplo, los reflejos de la insularidad en el Título VIII de la Constitución.

Sin embargo, la extensión de la consideración de nacionalidades más allá de las cuatro Comunidades que accedieron al autogobierno por alguno de los procedimientos previstos en el artículo 151 de la Constitución, puede inducir —en unión, evidentemente, de otros factores de gran relieve actualmente en la 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.

De menor trascendencia, aunque no por eso exentas de significación político-institucional, es 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. En la actualidad se halla en tramitación una Ley de sedes con la que se pretende regular esta materia y, con ello, contribuir a sosegar recientes brotes del tema recurrente de los desequilibrios interinsulares.

La inclusión entre los *principios rectores de la política autonómica* de la defensa de la naturaleza y la protección del medio ambiente debe entenderse como expresión de un propósito de estar en sintonía con el signo de los tiempos.

Se incorpora también al Título preliminar un nuevo artículo relativo al reconocimiento de la personalidad de origen de las *comunidades canarias establecidas fuera del territorio de la de la Comunidad autónoma* del mismo tenor que la disposición contenida en el artículo 7.1 del Estatuto de Galicia.

Las modificaciones introducidas en el Título primero 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 insular y a la administración de justicia (sobre la que también se proyectan algunas reformas en la limitada medida en que esta materia puede verse afectada por las regulaciones estatutarias).

Las reformas relativas al *Parlamento* se refieren, en primer lugar, a las *barerras 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 (véase la 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 suprime la exigencia de mayoría absoluta en la elección del Presidente y 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 autonómica*, las modificaciones conciernen a las siguientes aspectos: a) se elimina la referencia a la dura-

ción 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 aquella 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 habrán de tenerse en cuenta en la configuración de la Administración pública canaria —junto con los de eficacia, economía y máxima proximidad a los ciudadanos, que ya figuraban en el Estatuto—; 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. 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 parlamentaria. En consonancia con ello, se sustituye la referencia a “su ley de creación” por “su ley reguladora”. La reforma estatutaria, además, incluye la expresa mención de la Constitución como parámetro —junto con el Estatuto— de sus actuaciones y, asimismo, se 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 estatutaria 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 quedan reservados 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, de 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 las Administración autonómica –antes asumida tan sólo de la Administración, no del Gobierno–, ejecutando, además en su nombre “cualquier competencia que ésta, es decir, la Administración autonómica, no ejerza a través de órganos administrativos propios”; y d) se remiten estas cuestiones a los términos que establezca la ley, y no las leyes, como antes se decía.

El significado político-institucional que haya de atribuirse a la explicitación 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. Y, además, que 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 es buena prueba de 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.

En materia de participación autonómica en 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.

El Título Segundo, relativo a las *competencias de la Comunidad autónoma*, es objeto de una importante reestructuración como consecuencia, por una parte, de la incorporación de aquellas competencias 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; 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 las mencionaba 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 Ley orgánica de transferencias complementarias antes mencionada— 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 de este régimen competencial era la atribución estatutaria al Gobierno de Canarias, y no a la Comunidad autónoma, de las competencias en materia de seguridad ciudadana y de creación de la policía autónoma.

Pues bien, este complejo sistema se ordena en adelante conforma 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, 149.1,1ª y 13ª de la Constitución" (artículo 31); c) competencias de desarrollo legislativo y 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: *Primero* 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. *Segundo*: 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 de 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; 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). *Tercero*: 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 27ª 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 procedan (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. Así, nuestra Comunidad podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que al respecto establezca la legislación del Estado (artículo 37.2); e, igualmente, podrá solicitar del Gobierno de éste la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Canarias y, en especial, “los derivados de su situación geográfica como región insular ultraperiférica, así como los que permitan estrechar lazos culturales con aquellos países o territorios donde existan comunidades de canarios o descendientes de canarios”. (artículo 37.3) Por lo demás, se mantiene abierta la previsión nuevas competencias extraestatutarias —anteriormente referida, como se ha dicho, a aquellas que por exceder temporalmente del marco constitucional, precisaban de una ley marco o de transferencia o delegación— que ahora se refiere con carácter general a las facultades de legislación y de ejecución que por esta vía pudiera transferirle o delegarle el Estado (artículo 35).

Las modificaciones que se introducen en el *régimen jurídico de la Comunidad*, del que trata el Título Tercero, son escasas y de carácter técnico-institucional. Ya se ha indicado la redefinición del Consejo Consultivo que, no obstante figurar en este título en la sistemática del Estatuto, se ha incluido en la referencia a las instituciones de autogobierno. La otra modificación que se realiza es la mención que se hace, al tratar de la territorialidad de las competencias autonómicas, de la definición del territorio contenida en el artículo 2 (nuevo) acompañada de la cláusula “sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española” que tiene por finalidad prevenir o soslayar no impensables confusiones de los perfiles territoriales autonómico y estatal.

En la ordenación de la *Economía y la Hacienda*, objeto del Título Cuarto, se incluyen modificaciones puramente técnicas —sustitución de la referencia a los Cabildos por las Islas en relación con el patrimonio, los recursos y los presupuestos insulares—, *técnico-institucionales* —inclusión, como ya se indicó, de la Audiencia de Cuentas entre las instituciones estatutaria de autogobierno— y propiamente *políticas*. Dentro de estas últimas hay que señalar: a) la renovada caracterización del régimen económico-fiscal del que goza Canarias mediante una referencia a su carácter de “propio del acervo histórico y constitucionalmente reconocido”, la expresa exclusión de la aplicabilidad en Canarias de los monopolios y, sobre todo, la inclusión de la referencia a los principios, normas, modulaciones y derogaciones que implica lo que se pretende que sea el “estatuto permanente” de Canarias considerada como región ultraperiférica de la Unión Europea; b) la inclusión de una cláusula relativa al programa de inversiones públicas “distribuido entre el Estado y la Comunidad autónoma” que, en cada ejercicio presupuestario y dentro del principio de solidaridad territorial habrá de ejecutarse (de manera que el compromiso 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, antes citada); y c) 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 supone la explicitación de una importante facultad parlamentaria.

También ha sido significativamente innovado el procedimiento *reforma del Estatuto*, regulado en el Título Quinto, mediante la inclusión de una cláusula de retorno al Parlamento autónomo —inspirada, evidentemente, en el modelo valenciano— en los supuestos de modificación sustancial por las Cortes Generales del proyecto de reforma estatutaria que aquel hubiere tramitado o al que hubiere prestado su anuencia. A ello se añade la corrección, puramente técnica, consistente en sustituir la referencia a los Cabildos por las Islas, en los casos en los que, por tratarse de una reforma estatutaria de los poderes autonómicos que afecten a las mismas, sea necesario consultar a los Cabildos insulares.

Las reformas realizadas en las *disposiciones adicionales*, todas ellas relativas a cuestiones económico-fiscales, se refieren: a) a la excepción de la fase minorista en los impuestos sobre ventas y sobre consumos específicos; b) a la previsión de la posibilidad de atribuir a la Comunidad autónoma, *ex art.* 150 CE, facultades relativas a los impuestos indirectos de específica aplicación en Canarias, derivados de su régimen económico-fiscal. Esta última posibilidad, sin embargo, incorpora una dificultad inexistente hasta ahora, hasta el punto de haberse asignado ya a la Comunidad canaria facultades reglamentarias en relación con determinados tributos mediante la ley de reforma de los aspectos fiscales del REF; y c) la obligación de tener en cuenta las singularidades del Archipiélago en las declaraciones de interés general de obras instalaciones y servicios en Canarias. Ambos aspectos tienen su explicación en los problemas que afloraron con ocasión de las negociaciones que condujeron a la aprobación de las leyes 20/1991, de 7 de junio y 19/1994, de 6 de julio que, respectivamente, modificaron los aspectos fiscales y económicos del REF, en relación con la conveniencia de dar pasos encaminados a favorecer la operatividad del deber impuesto al Estado por el artículo 138.1 de la Constitución en relación con la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad interterritorial, con particular atención a "las circunstancias del hecho insular".

Las *disposiciones transitorias*, aparte de la supresión por anacrónica de la primera de ellas, incluyen ahora una nueva disposición primera en la que se regulan las nuevas barreras electorales a las que se hizo referencia al ocuparnos del Parlamento.

## La actividad legislativa

Por su número y, sobre todo, por el limitado alcance material —si se exceptúa la que aprueba los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1967— puede calificarse de discreta la producción legislativa tramitada y concluida en 1996.

Con la salvedad indicada, la más importante de estas leyes es la que se refiere a las delegaciones a los Cabildos insulares. De las cuatro restantes, tres tienen muy limitado contenido legislativo, en tanto que la última de ellas evidencia un amplio contenido programático, cuya efectividad real es por el momento una incógnita, habida cuenta del desajuste más que previsible entre el coste de la realización de sus propósitos y las inevitables limitaciones presupuestarias.

Por tercera vez, el Parlamento autónomo se ve requerido a intervenir en el dominio de las relaciones entre la Comunidad y los Cabildos. La ley de 1987 sobre las Administraciones públicas canarias, conocida como "Ley de Cabildos" —aún cuando su contenido no se ceñía, entonces ni después, a estas Corporaciones—, fue sustituida por la vigente Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias. Ahora se trata de incorporar a la misma ciertas modificaciones puntuales con el fin de allanar el camino a la realización de programa descentralizador acordado desde octubre de 1992 por la Cámara autonómica. El legislador entiende que en la ley de la que parte hay aspectos insuficientemente regulados que dan lugar a dudas y problemas de aplicación. Por ello modifica los artículos 45.2, 52, 53, 54 y, asimismo, la disposición adicional segunda de la mencionada Ley 14/1990.

Según esta ley, al regular la Comunidad autónoma aquellos sectores de actividad pública sobre los que tiene estatutariamente la competencia legislativa, debe atribuir a los Cabildos insulares la titularidad y el ejercicio de las competencias y funciones que de forma predominante satisfagan un interés insular. En conexión con ello, se disponía, asimismo, que si al tramitar un proyecto de ley o informar sobre una proposición de ley el Gobierno apreciara que los mismos limitan las competencias ya transferidas por leyes anteriores a los Cabildos, deberían dar previamente audiencia a éstos antes de su remisión al Parlamento. Pues bien, a partir de ahora se refuerza este trámite de audiencia con esta triple previsión: a) se intercala la obligatoriedad de este trámite de audiencia en la elaboración de todo proyecto o anteproyecto de ley que se refiera a competencias objeto de transferencia o delegación a los Cabildos; b) igual obligación pesa sobre el Gobierno en relación con las proposiciones de ley que deba informar si aprecia que en las mismas se dan las circunstancias del apartado anterior; además de ello, c) en los Decretos de delegación de competencias a dichos Cabildos se establecerá, asimismo, dicho trámite de audiencia en la elaboración de los planes y programas que deba aprobar el Gobierno o sus departamentos, de darse, igualmente, las mencionadas circunstancias.

Hasta ahora, los proyectos de decretos de delegación de competencias a los Cabildos insulares debía ser acordados entre el Gobierno y estas Corporaciones. Con la nueva regulación (artículo 52), la aprobación por el Gobierno ha de producirse tras la intervención de una Comisión paritaria integrada por los Presidentes de los siete Cabildos y siete representantes del Gobierno autónomo que habrá de determinar las funciones que se incluyan en la delegación, el método para el cálculo y determinación de las unidades, medios personales, materiales y recursos de la Comunidad autónoma que se ponen a disposición de los Cabildos para su ejercicio. Además, la delegación que se regula adquiere nuevos perfiles que pueden rebasar los límites propios de esta figura jurídica, al disponerse que sobre las unidades administrativas que quedan afectadas funcional-

mente a los Cabildos para el ejercicio de las competencias delegadas, puedan las corporaciones insulares "ejercer por delegación facultades de dirección, impulso, control e inspección ordinaria, y cualesquiera otras que por razón de una eficaz gestión deben quedar atribuidas" a los mismos.

La nueva disposición contiene, asimismo, determinadas previsiones sobre el contenido de los anexos que llevará cada Decreto así como la posibilidad de anticipar a los Cabildos respecto de los créditos para compra de bienes o servicios o para gastos de capital que hayan de ponerse a disposición de los mismos para la ejecución de las competencias delegadas.

Por otra parte, se establece una regulación más detallada (artículo 53.1) del régimen del personal asignado a los Cabildos como consecuencia de una delegación sobre la base de su dependencia funcional de la Corporación insular y orgánica de la Comunidad autónoma, con delegación a favor de los mismos de todas las facultades, funciones y competencias en materia de personal, sin perjuicio de la reserva a favor de ésta de las relativas a la selección, provisión de puestos de trabajo y separación del servicio o despido. Añadiéndose a las previsiones del artículo 54 sobre las funciones de control de las competencias delegadas por el Gobierno y las administración autonómica entre las que figura la resolución de los recursos de alzada que se interpongan contra los actos de los Cabildos, un recurso ordinario ante el Consejero del Gobierno competente en materia de personal respecto de las resoluciones y acuerdos adoptados por los mismos en materia de personal

Sobre los Colegios profesionales —aparte de otras intervenciones reglamentarias de las que luego se da cuenta— se aprobaron dos leyes. La primera de ellas —la Ley 1/1996, de 31 de mayo, de creación del Colegio oficial de Fisioterapeutas de Canarias— dota a esta profesión titulada de un Colegio oficial del que deberán formar parte quienes ostenten la titulación correspondiente a estos Diplomados así como los profesionales que tengan reconocida la especialidad en fisioterapia de acuerdo con el Decreto de 26 de julio de 1957, de creación de dicha especialidad, y, asimismo, quienes estuviesen habilitados antes de este Decreto para el ejercicio de la misma. Para ello resulta obligatoria la colegiación, aunque queda a salvo lo dispuesto tanto en la legislación básica del Estado, como en la disposición adicional primera de la Ley autonómica 10/1990, de 26 de mayo, de Colegios profesionales en relación con la libre prestación servicios por parte de aquellos profesionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas —de acuerdo con lo que dispongan las normas de la misma que resulten aplicables— y sin perjuicio de la obligación de notificar su actuación al Colegio de fisioterapeutas mediante la aportación de la documentación exigible según dichas normas y la que reglamentariamente pueda establecer la Comunidad canaria. La Ley se dicta en base a la competencia legislativa y de ejecución que ostenta la Comunidad canaria en relación con los Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas (art. 34, A. 8 del Estatuto de autonomía en relación con la Ley 11/1982, de 10 de agosto de transferencias complementarias a Canarias).

La Ley 2/1996, de 8 de julio, de creación del Colegio Profesional de Diplomados y Técnicos en Actividades Turísticas de Canarias persigue dotar a estos

profesionales del amparo colegial que han venido reclamando. Para dar satisfacción a esta demanda el legislador autonómico ha debido ponderar, además de la demanda misma, otros factores de evidente incidencia en el tema, tales como la participación en la Comunidad Europea y la afluencia de trabajadores de otros países así como la reciente consideración universitaria de los estudios turísticos y la apertura de las dos Universidades canarias a la incorporación a sus planes docentes de las enseñanzas conducentes a la obtención de las correspondientes titulaciones. La colegiación que se contempla es sumamente abierta. Así, pueden colegiarse quienes posean el título de Diplomado en empresas y actividades turísticas de conformidad con el Decreto 259/1996, de 16 de febrero, sobre incorporación a la Universidad de los estudios superiores de turismo y, asimismo, quienes ostenten dicha titulación de acuerdo con el Decreto 865/1980, de 14 de abril y disposiciones concordantes. También pueden hacerlo quienes estén en posesión de la titulación de técnicos de empresas turísticas de conformidad con el Decreto 2.427/1963, de 7 de septiembre e, igualmente, los profesionales habilitados para ejercer exclusivamente la profesión de director de establecimientos de empresas turísticas, con anterioridad a este último Decreto. Por otra parte, se tiene en cuenta las expectativas recientemente generadas para los estudios turísticos en el marco de las previsiones del título quinto de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo en Canarias, en relación con quienes hayan cursado los estudios de formación técnico-profesional en los hoteles-escuelas y obtenido el título académico de Diplomado otorgado por las Universidades de Canarias. No se menciona la obligatoriedad de la colegiación, a diferencia de lo previsto para los fisioterapeutas. Pero, de todos modos, esa obligatoriedad viene establecida ya por la citada Ley autonómica 10/1990, de Colegios profesionales, en la que con carácter general (artículo 9.1) se establece esa obligatoriedad una vez que se haya establecido el Colegio de la respectiva profesión.

La Ley 6/1996, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 7/1992, de 25 de noviembre de creación del Instituto Canario de formación y empleo, introduce cambios que afectan a ciertos aspectos organizativos. Entre los mismos destacan: a) la previsión de nuevos órganos unipersonales de creación gubernativa con posibilidad de desconcentrar en los mismos determinadas funciones, y órganos colegiados de ámbito insular con funciones de propuesta en materia de mercado de trabajo, formación profesional, seguimiento de actuaciones y otras de carácter consultivo; b) redefinición de la condición y de las funciones del Director y del Subdirector del Instituto; c) reestructuración del Consejo de administración en su composición y funcionamiento, destacando el aumento de sus miembros y la presencia mayoritaria de los designados por el Gobierno autónomo.

Junto a estas leyes de promoción gubernativa, la Ley 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones, tiene su origen en una iniciativa parlamentaria articulada a través de una proposición de ley del Grupo parlamentario socialista acogiendo una solicitud de la Federación de mayores de Canarias. Tras una cierta renuencia gubernativa inicial, se toma finalmente en consideración esa iniciativa con el voto unánime de todos los grupos de la Cámara. Se trata de una Ley que enuncia unos propósitos con los que difícilmente puede estarse en desacuerdo especialmente en el marco

de los compromisos sociales que comporta la forma estatal que enuncia y perfila la vigente Constitución. La ley se señala diez grandes objetivos que van desde la sensibilización de la sociedad canaria respecto de la situación de las personas mayores, hasta la preocupación por "eliminar las barreras físicas, administrativas y sociales que dificulten el ejercicio de sus derechos constitucionales". Congruentemente con esta amplitud de fines, se organiza todo un sistema que comprende la promoción de la solidaridad entre generaciones (lo que, entre otros aspectos conduce a la preocupación por la promoción de su participación social, la creación del Consejo canario de los mayores; su bienestar personal, tanto en el campo de la salud como en el de la cultura y el ocio); fijación de las condiciones básicas de los alojamientos y estancias; protección de sus derechos mediante una actividad tutelar de la Administración cuyas funciones inspectoras y de control se ven, además complementadas con un específico régimen sancionador. Como bien puede verse y ya se ha apuntado, se trata de una ley de amplio contenido programático, cuya realización depende del desarrollo de políticas sociales congruentes con la protección y la solidaridad a los que alude su denominación, con supeditación, evidentemente, a los recursos que para tales finalidades pudieran arbitrarse.

En síntesis, la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, ofrece como principales las siguientes características. Desde la perspectiva de los *ingresos*, en ella se señala un significativo incremento de las aportaciones con cargo a los Presupuestos generales del Estado para cofinanciar determinadas acciones tales como infraestructuras educativas, políticas activas de empleo, apoyo a los sectores agrícola y pesquero, carreteras, transporte urbano e interurbano y pequeñas y medianas empresas; por otro lado, en materia de ingresos tributarios se produce un cierto incremento del impuesto general indirecto canario (IGIC) para compensar la reducción del arbitrio a la producción e importación de mercancías (APIC) que anualmente viene produciéndose por causa de la última modificación de *status* eurocomunitario de Canarias. Desde la perspectiva de los *gastos*, crecen los gastos corrientes por causa, principalmente, de la mejora que se persigue en el nivel de prestación de los servicios educativos y sanitarios, al tiempo que las operaciones de capital experimentan una ligera reducción por consecuencia de las limitaciones al endeudamiento, lo que hace necesario acudir a fórmulas de prefinanciación para atender a las necesidades de equipamientos e infraestructuras. Como orientaciones básicas del gasto la ley indica impulsar acciones encaminadas a valorar los recursos humanos, así como mejorar la provisión de servicios sociales básicos como sanidad, vivienda y educación. Por otra parte, se prevé mejorar los niveles de financiación de los Ayuntamientos con la dotación de un Fondo de financiación municipal que sustituye el Fondo de cooperación municipal, incrementando sustancialmente sus dotaciones. Se destaca como aspecto innovativo la introducción de fórmulas de prefinanciación para obras de infraestructuras con la finalidad de mantener la continuidad del esfuerzo inversos que en este campo se viene haciendo. Igualmente se apunta la significativa innovación consistente en la introducción del mecanismo de los precios de referencia en las especialidades farmacéuticas para frenar el ritmo de crecimiento de los gastos de este tipo.

Tampoco esta vez se ha librado el legislador autonómico de la “tentación normativizadora” —a la que tan frecuentemente acuden, en general, las leyes presupuestarias— al incorporar a la ley que comentamos preceptos de dudosa ubicación en este tipo de leyes. Por citar un ejemplo menor, aunque institucionalmente significativo, mencionaremos la intercomunicación que se establece entre ciertos cuerpos de funcionarios del Parlamento, el Consejo Consultivo, el Diputado de Común y la Audiencia de Cuentas, que desautoriza la construcción jurídica de las “leyes institucionales” como instrumento complementario de reserva de ciertas cuestiones atinentes a las instituciones de autogobierno a unas leyes cuyo objeto específico es la ordenación de tales instituciones como garantía, precisamente, de su *status* institucional.

### La actividad reglamentaria del Gobierno

La Comunidad autónoma aprobó en 1996 cerca de trescientos Decretos, de los que se recogen algo más de medio centenar en las correspondientes fichas normativas. Destacaremos los que se refieren a reglamentaciones de carácter general más relevantes, sin desentendernos de aquellos otros que aunque referidos más específicamente a determinados aspectos organizativos, también ofrece interés a los fines de este Informe.

De los primeros, cabe mencionar los que se refieren a materias encuadradas en las Consejerías que se indican. En *Educación*: regulación de las asociaciones de madres y padres de alumnos y de sus federaciones y confederaciones en los centros docentes no universitarios; definición de los criterios de iniciación, continuación o suspensión de titulaciones, y definición de la financiación de la Comunidad autónoma en materia de plantillas de profesorado universitario; ordenación general de las enseñanzas de formación profesional específica y definición de los diferentes currícula correspondientes a una amplia variedad de titulados de grado medio y superior; regulación de la acreditación para el ejercicio de la dirección de Centros docentes públicos no universitarios; ordenación de la impartición a distancia de ciertas enseñanzas de formación profesional para adultos. En *Presidencia y Relaciones institucionales*: creación de determinados Colegios profesionales (Consejo canario de Colegios de Médicos; Colegio oficial de Estomatólogos y Odontólogos; Colegio de Fisioterapeutas). En *Economía y Hacienda*: modificación de la regulación vigente de los avales a prestar por la Administración autonómica fijando en la ley de Presupuestos su importe total para cada ejercicio, la cuantía máxima de los avales individualizados y la posibilidad de avalar hasta un porcentaje determinado a las Universidades canarias; regulación de los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares para la contratación mediante subasta y concurso, por procedimiento abierto, de obras, suministro, suministro de productos informáticos y consultoría y asistencia y servicios para adecuar su reglamentación a la nueva regulación de las contrataciones de las Administraciones públicas; fijación de módulos e índices correctores del Régimen simplificado del impuesto general indirecto canario (IGIC) para 1997; normas sobre tratamiento automatizado de datos de carácter personal obrantes en la Consejería; normas sobre adecuación de los convenios a celebrar entre las Administraciones autonómica y estatal a las directrices presupuestarias

y de control del gasto público. En *Política territorial*: regulación del régimen general de uso de pistas en los espacios naturales de Canarias; aprobación del Plan rector de uso y gestión del Parque rural de Anaga; establecimiento de un reserva marina de interés pesquero en la Isla de El Hierro; regulación de los permisos de uso y disfrute de las aulas de la naturaleza (instrumentos insularizados de divulgación, información y educación conservacionista y medioambiental). En *Empleo y Asuntos sociales*: regulación de los programas para el fomento y el mantenimiento del empleo y de la economía social; regulación de actuaciones del Instituto canario de formación y empleo para la capacitación de personas sin cualificación o formación profesional específica, con financiación del Fondo social europeo. En *Turismo y Transportes*: varios reglamentos de desarrollo de la Ley canaria de ordenación del Turismo (regulación del Registro general de empresas, actividades y establecimientos turísticos, regulación de las hojas de reclamaciones y el procedimiento de tramitación de éstas; reglamentación del ejercicio de la potestad sancionatoria en materia turística y de la inspección de turismo, regulación del Consejo canario de turismo y regulación de las Conferencias sectoriales de responsables turísticos); y en materia de transporte: regulación del otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones de transporte terrestre y posterior modificación de esta regulación; regulación de la actividad y régimen de autorización de empresas de arrendamiento sin conductor de vehículos de viajeros. En *Sanidad y Consumo*: desarrollo de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de ordenación sanitaria de Canarias en lo concerniente a la representación de las Administraciones, instituciones y organizaciones sociales en el Consejo Canario de la Salud. En *Agricultura, Pesca y Alimentación*: medidas de reestructuración del sector platanero en el marco de las previsiones comunitarias sobre la correspondiente Organización Común de Mercado; regulación de la producción agrícola ecológica de acuerdo con las reglamentaciones comunitarias; regulación de las ayudas comunitarias a ciertos productos de la pesca de determinadas especies. En *Industria y Comercio*: normas sobre las condiciones de acceso de la energía producida por generadores eólicos a las redes de suministro eléctrico; creación en la Consejería de un registro de instalaciones de producción eléctrica en régimen especial.

De los reglamentos organizativos, se debe mencionar dos ordenes de la Consejería de *Presidencia y Relaciones institucionales* relativas, respectivamente, a la regulación de la organización y funcionamiento de las oficinas representativas del Gobierno de Canarias en el exterior y al establecimiento y regulación de la oficina ante la Unión Europea en Bruselas; también la creación de un grupo integrado por técnicos de diferentes Consejerías para la elaboración de un documento sobre el denominado "estatuto permanente" de Canarias en dicha Unión. En *Obras públicas, Vivienda y Agua*: creación de una Viceconsejería de infraestructuras con funciones coordinadoras en relación con las directrices generales del Gobierno autónomo sobre carreteras, puertos, viviendas y agua, así como sobre calidad y tecnología de las obras públicas y de la edificación; creación de dos Comisionados, con rango de Director General, con autoridad dimanante del Presidente del Gobierno, orientadas específicamente a coordinar las actuaciones relacionadas con la elaboración del Plan Director de Infraestructuras, terminando su existencia con la aprobación de éste. De la Consejería de *Empleo y Asuntos Sociales*: creación y regulación del Instituto canario de la Juventud. En

*Educación*: creación del Instituto canario de Ciencia Marinas (que absorbe un organismo perteneciente hasta ahora al Cabildo de Gran Canaria).

En relación también en este aspecto organizativo, se asigna, a diferentes Consejerías las funciones y servicios traspasados a la Comunidad autónoma en materia de: medios materiales y económicos y funciones y servicios en Administración de justicia, asistencia sanitaria encomendada al Instituto social de la Marina, protección de la mujer, determinadas instalaciones radiactivas, enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas, funciones y servicios, medios personales y créditos concernientes a funciones de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos y determinados medios personales y créditos en materia de educación.

Indiquemos, por último, que la política de descentralización en favor de la Cabildos esta presente en la modificación del reglamento orgánico de la Consejería de *Obras públicas, Vivienda y Agua*, a la vista del proceso de transferencias a dichas Corporaciones insulares

### Conflictividad constitucional

En este año el Gobierno de Canarias interpuso dos recursos de inconstitucionalidad. Por providencia de 16 de abril (BOE del día 26) se admitió a trámite el recurso contra el artículo 34 del Real Decreto Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera por supuesta vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución, el artículo 45 (actual 46) del Estatuto de autonomía y la disposición adicional cuarta de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de diciembre, de financiación de las Comunidades autónomas. Igualmente, mediante providencia de 26 de noviembre de 1996 (BOE del 14 de diciembre) se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 8, apartados 1, 3, a) y 4 del Real Decreto Ley 12/1996, de 26 de julio, por el que se conceden créditos extraordinarios destinados a atender obligaciones de ejercicios anteriores y regularizar anticipos de fondos y por el que se adoptan medidas tributarias urgentes, por supuesta vulneración del artículo 45.4 (46.4 actual) del Estatuto en relación con el artículo 28 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional. En ambos casos, además, se cuestiona la procedencia del Decreto Ley, en virtud de lo previsto en el artículo 86.1 de la Constitución en relación con los artículos 31.3, 133 y 134 de la misma.

### Cooperación con las Corporaciones locales

La preocupación por esta cooperación se manifiesta en diferentes planos. En primer lugar, en la reforma estatutaria ya analizada en la que es evidente el interés por intensificar esta cooperación, entendida en sentido lato, de modo que la misma no se limita a contar con los Cabildos en el ejercicio de las competencias autonómicas sino que también se prevé en el Estatuto reformado la proyección a los municipios de la voluntad descentralizadora autonómica. Asimismo, la



modificación puntual de la "Ley de cabildos" ya reseñada, realizada antes aún de aprobarse la reforma del Estatuto —lo que sin duda exigirá una reforma más completa de la misma— es, igualmente, un buen exponente de la persistencia de problemas no resueltos en este campo, a pesar de la importancia que, recurrentemente, se atribuye a la resolución parlamentaria de 29 de octubre de 1992 sobre la descentralización territorial autonómica, de la que los contendientes políticos hacen con frecuencia arma arrojadiza, ponderando, ora los retrasos, ora las dificultades habidas.

En los últimos años se ha venido llevando a cabo un plan de saneamiento de las haciendas municipales con una importante aportación económica de la Comunidad autónoma. La Ley 3/1994, de saneamiento y mejora de las haciendas locales, se propuso, en efecto, equilibrar dichas haciendas en el cuatrienio 1993-96. Sin embargo, con independencia de sus evidentes resultados, el Fondo afectado a esta cooperación, unos siete mil quinientos millones de pesetas anuales, se ha considerado manifiestamente insuficiente por la Federación Canaria de Municipios (FECAM), lo que ha dado lugar a diversas negociaciones tendentes a aumentar su cuantía y a objetivar los criterios para su reparto. En este sentido, el Gobierno se propone presentar un proyecto de ley regulando unos planes cuatrienales y un Fondo de coordinación y cooperación municipal. Por su parte, la oposición insiste en distinguir el Fondo de cooperación local, basado en el artículo 142 de la Constitución —desarrollado ya por el Estado y pendiente aún de serlo por la Comunidad autónoma— y lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 10/1990, de las Administraciones públicas de Canarias, sobre la coordinación por la Comunidad autónoma de las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento de los Cabildos insulares y de los Ayuntamientos mediante un Plan cuatrienal que deberá ser aprobado por el Parlamento autónomo y al que estarán vinculadas las políticas de fomento, transferencia y subvención del Gobierno autónomo. Por acuerdo parlamentario, se instó el pasado año al Gobierno la remisión a la Cámara un proyecto de ley de cooperación local, con inclusión un fondo de cooperación de carácter permanente, previa audiencia de la Comisión de Administración territorial y de los órganos representativos de las corporaciones locales. El retraso en el cumplimiento de este mandato ha dado lugar a un debate en el que la oposición reiteró su necesidad, al tiempo que desde el Gobierno —recién constituido como Gobierno de coalición— se informaba sobre la línea de trabajo que se venía desarrollando al respecto. Por otra parte, en las esferas gubernativas se han venido llevando a cabo diversas negociaciones con los responsables de la mencionada FECAM, esperándose que a principios de 1997 pueda alcanzarse un acuerdo sobre los criterios de reparto y otros aspectos de una cooperación a la que se afectan unos fondos que para el próximo ejercicio alcanzan un montante de diecisiete mil quinientos millones de pesetas.

En materia de transferencias a los Cabildos insulares se ha producido un evidente retraso. En julio de 1994 —ver *Informe 1994*, página 191— se aprobaron diez Decretos de transferencias, aunque, en 1996, permanecen aún sin ejecutar ocho de ellos. Las causas de este retraso son seguramente múltiples. Pero, en cualquier caso, parece evidente que ha faltado un clima propicio, aunque, en el momento en que redactamos este informe, hay indicios que permiten augurar que en 1997 se darán pasos importantes en esta dirección al haberse acordado en

reciente reunión de la Federación de Cabildos insulares (FECAI) activar las negociaciones con el Gobierno autónomo respecto de las transferencias y delegaciones conforme a un orden de prioridades que comprende: política territorial, obras públicas, acción social, turismo y transporte, agricultura, cultura y deporte, e industria.

### Actividad parlamentaria no legislativa

La Cámara autonómica celebró catorce sesiones plenarias. Dos de estas sesiones fueron extraordinarias por tener lugar fuera del período ordinario de sesiones. Las funciones de control, fiscalización e impulso del Gobierno quedan reflejadas en los datos numéricos de los que se da cuenta en la ficha institucional correspondiente.

De especial significación han de calificarse los informes y audiencias que, por exigencias de la garantía constitucional-estatutaria que protege el régimen económico-fiscal de Canarias, han de solicitar preceptivamente las Cortes Generales al Parlamento autónomo, requiriéndose una cualificada mayoría de éste para que el informe pueda ser tenido por favorable (artículo 46.3 del Estatuto). Así, la Cámara autonómica hubo de informar el Proyecto de Real Decreto Ley de reforma parcial de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico-fiscal de Canarias. La modificación afecta a los artículos 25 a 31; 40 y 44, relativos a los siguientes aspectos, materias o cuestiones: incentivos a la inversión, régimen especial de las empresas productoras de bienes corporales, reserva para inversiones en Canarias, creación de la zona especial canaria, ámbito subjetivo y objetivo de aplicación, entidades acogidas al régimen de la zona especial, y tratamiento en el impuesto sobre Sociedades y en el impuesto sobre la Renta de las personas físicas. La complejidad y relevancia de los temas fueron convenientemente abordados en una propuesta de informe, suscrita por todos los grupos de la Cámara, que obtuvo 48 votos a favor y, con ello, el amplio respaldo parlamentario —al menos, cuarenta votos a favor— exigido por el Estatuto para que este tipo de pronunciamiento pueda ser calificado de *favorable*. De nuevo hubo de pronunciarse la Cámara sobre asuntos de esta naturaleza, al ser preceptivo, respectivamente, su *informe* o su *audiencia* en relación con dos proyectos de ley en tramitación ante las Cortes Generales. Sobre el primero de ellos —Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social—, era preciso expresar el informe favorable del Parlamento canario en relación con los artículos 48 a 51, por “modificar” el régimen económico-fiscal de Canarias, lo que activaba la garantía del artículo 46.3 del Estatuto de autonomía; la votación correspondiente arrojó la mayoría requerida, al votar a favor del conjunto de las reformas 53 diputados. Tras su paso por el Senado, y a petición de dos senadores, el proyecto fue de nuevo sometido a informe de la Cámara autonómica. La segunda iniciativa legislativa estatal se concretaba en el Proyecto de ley orgánica de modificación parcial de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades autónomas; en este caso, el trámite requerido era el de “audiencia”, por tratarse de una norma cuyo objetivo no era exactamente modificar dicho régimen, aunque podía “afectar” al mismo. La propuesta de parecer de la Cámara fue asimismo aprobada por 53 votos a favor.

A lo largo del año tuvieron lugar dos debates de política general. El primero de ellos, en la segunda quincena de mayo, es consecuencia de la comparecencia del Gobierno, a petición propia y a instancia del grupo parlamentario socialista, "para informar sobre la remodelación del Gobierno como consecuencia de los acuerdos suscritos entre Coalición Canaria y el Partido popular, y las repercusiones para la Comunidad autónoma del pacto estatal entre ambas formaciones políticas". El segundo, a mediados de octubre, motivado por la celebración del "debate general sobre el estado de la Región" de carácter anual por prescripción del Reglamento de la Cámara (artículo 165), exceptuándose el año en que hubiese tenido lugar el debate de investidura de un candidato a la Presidencia del Gobierno. Ambos debates son muy ilustrativos de los derroteros por lo que se orienta la política autonómica en el escenario de la propia Comunidad y de sus proyecciones hacia los escenarios estatal y europeo, con los que cada vez son más intensas y condicionantes sus interrelaciones.

Entre los informes de proveniencia no gubernativa de los que tuvo conocimiento lo Cámara, figura, además del Informe ordinario sobre su gestión en el año anterior, un Informe extraordinario del Diputado del Común sobre la situación del menor en Canarias que suscitó amplia atención, dentro y fuera de la Cámara. No es ajena al mismo la Ley del menor tramitada ante la misma y aprobada en los primeros días de 1997.

En materia de designaciones de la competencia del Parlamento anotaremos la designación de los dos senadores que corresponde designar a la Comunidad autónoma. También la designación al Diputado del Común cuya renovación procedía tras el cumplimiento del correspondiente mandato quinquenal.

Por último, debe consignarse que, a solicitud del Gobierno autónomo, la Mesa del Parlamento ha admitido recientemente a trámite una proposición de ley relativa a la gestión de la televisión autonómica, a efectos de su tramitación ante las Cortes Generales.

### **Actividad gubernativa no reglamentaria**

En su declaración programática —compartida por el Partido Popular que le prestaba su apoyo— el Gobierno surgido de las elecciones autonómicas de mayo de 1995 se había fijado como objetivos principales —además de «afirmarnos como nacionalidad y dotarnos de instrumentos originales y adecuados para el desarrollo económico y social»— culminar la reforma del Estatuto de Autonomía; completar el desarrollo del REF; conseguir un "estatuto permanente" para Canarias en la Unión Europea; poner en marcha un Plan Integral de Empleo, y, finalmente, lograr acuerdos con el Estado que permitan la correcta financiación de la Comunidad Autónoma y acelerar las inversiones en infraestructuras.

Pues bien, al finalizar 1996, se ha logrado el primero de estos objetivos con la reforma estatutaria. También se han dado pasos importantes en la modificación del REF y de la Zona Espacial Canaria. Sin embargo, hay que constatar que, pese a ello, subsiste un importante grado de incertidumbre por las objeciones que la excepcionalidad de ambos en el contexto de la Unión Europea

suscita a las autoridades de Bruselas. Desde el Gobierno autónomo se hacen al respecto gestiones orientadas en una doble dirección. De cara al Gobierno del Estado, se trata de conseguir que éste haga suyos ambos objetivos, considerándolos como “cuestión de Estado” a los efectos de su defensa ante las instituciones europeas. Al propio tiempo, se insiste en la congruencia de esas reclamaciones con las circunstancias que tradicionalmente han determinado la especificidad canaria en el marco del Estado y sobre la necesidad de mantenerlas como el mejor apoyo al desarrollo de las islas en las condiciones adversas que en el contexto europeo suponen sus condicionantes geoeconómicos permanentes. Con idéntico propósito, se insiste ante los foros europeos –por ejemplo, en la Conferencia intergubernamental de marzo pasado en Turín– en la necesidad de incluir en las reformas del Tratado de la Unión la mención de la singularidad de las *regiones ultraperiféricas* como *base jurídica primaria* de lo que se viene denominando en “estatuto permanente” de Canarias en dicha Unión. Al respecto, se negocia una postura común con los Gobiernos de Portugal y de Francia, igualmente interesados en este tema.

Sobre los restantes objetivos, se han abierto buenas expectativas para el logro de los mismos a causa de los acuerdos entre Coalición Canaria y el Partido Popular para la formación del Gobierno nacional. Aunque subsisten problemas que han impedido que al finalizar el año se pudiera dar por concluidas sus correspondientes negociaciones.

Para una información pormenorizada de las actuaciones del Gobierno en sus diferentes áreas de responsabilidades, remitimos a los números 24 y 25 del Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias –correspondientes a las sesiones de los días 16 y 17 de octubre de 1996–. Allí se puede encontrar una amplia y detallada exposición de la política autonómica desde la constitución del actual Gobierno, en julio de 1995, y desde su remodelación por ingreso en el mismo del PP en mayo de 1996. Su lectura permite comparar la perspectiva gubernamental con la visión crítica que desde la oposición se hace de la misma. Detenernos en su examen requeriría disponer de un espacio del que aquí, evidentemente, carecemos.

### La vida política autonómica

Por sus connotaciones institucionales, merece referirse, muy brevemente, a ciertos acontecimientos que, en diferentes momentos del año referenciado, constituyen un buen test sobre la solidez que va cobrando el edificio institucional autonómico. Nos referimos principalmente al denominado problema de la “doble autonomía” y –en otra perspectiva o escala, evidentemente– el liderazgo en coalición Canaria. De muy distinto carácter es el problema suscitado por la modificación estatutaria de las barreras electorales. Finalmente, aunque rayando casi en lo anecdótico, mencionaremos la minipolémica suscitada por la reunión en Canarias del Gobierno del Estado

El problema de la denominada “doble autonomía” hace alusión a ciertos planteamientos que, de manera intermitente y con una frecuencia cada vez más espaciada, tienden a poner en cuestión la unidad de la Comunidad autónoma en

defensa de un cierto insularismo instrumentado desde una u otra de las Islas capitalinas, de modo que, aún partiendo de esta particular base insular, no ocultan sus proyecciones hegemónicas sobre las restantes islas de la respectiva provincia. Por eso, más que de un objetivo insularizante orientado hacia una atomización la Comunidad autónoma en sus siete espacios insulares, se trataría más bien de convertir cada provincia en una Comunidad autónoma. No es que se avancen propuestas acabadas de una reestructuración de este tipo; pero sí que se exhibe su fantasma como expresión de lo que se postula ante el supuesto malestar que, en determinados momentos, se imputa a esta o a la otra política autonómica. En su reedición correspondiente a 1996, nos parece percibir estas notas fundamentales: a) su intensidad acentuada en la ciudad de Las Palmas y, como reflejo suyo, en la Isla de Gran Canaria; b) un eco muy desigual en la prensa diaria de una y otra capital: muy intenso en Las Palmas; muy escaso en Tenerife, con muestras claras, incluso, de una amplia indiferencia; c) la indiferencia también en las Islas periféricas o no centrales; d) su conexión, por lo menos temporal, con la inminencia de determinaciones políticas concernientes a programas de infraestructuras o, más genéricamente, de asignación de recursos públicos autonómicos o de mediación autonómica (estatales o europeos); e) su desactivación, muy acusada, una vez que la ocasión que, seguramente, la motiva deja de ser propicia, al haberse adoptado la decisión política sobre la que se ha pretendido influir. Un eco de este tema es perceptible en la remisión al Parlamento de un Proyecto de Ley de sedes que recientemente ha tenido entrada en el mismo con el que se pretende asegurar el equilibrio político-administrativo de la capitalidad compartida que prevé el Estatuto.

El cuestionamiento del liderazgo del Presidente de la Comunidad y del Gobierno autónomo —breve episodio, rápidamente solventado por los órganos de dirección de Coalición Canaria— tiene mucho que ver con los factores que obstan o por lo menos retardan la constitución de dicha Coalición en Partido político, los potenciales conflictos de liderazgo que la misma alberga en su seno, y las consecuencias dispersantes que para ese liderazgo derivan de la pluralidad de escenarios —Madrid y Bruselas, además de Canarias— en los que hoy se juegan fundamentales aspectos de la política de la Comunidad autónoma.

De bien distinta naturaleza es la disidencia surgida a propósito de la elevación de las barreras electorales que impiden que las listas de partido o coalición que no las superen puedan participar en la asignación de escaños en las elecciones autonómicas. Hasta ahora estas barreras eran de un tres por ciento de los votos válidamente emitidos en la región o de un veinte por ciento en la respectiva circunscripción electoral. La Propuesta de reforma del Estatuto aprobada por el Parlamento autónomo en diciembre de 1994 —con sólo los votos de Coalición Canaria— eleva dichas barreras al cinco y el veinticinco por ciento, respectivamente. Con planteamientos distintos, ni el Partido Popular ni el Partido Socialista comparten la propuesta de dicha Coalición, aunque por motivos opuestos: el primero por estimarlas insuficientes, propugnado su elevación al seis y el treinta por ciento, respectivamente; el segundo por no ver incluida su propuesta, reiterada una vez más, de complementar las circunscripciones insulares con una lista regional única por la que se eligiese, cuando menos, diez diputados, elevando la composición actual del Parlamento hasta el tope máximo

previsto por el Estatuto. En la reforma finalmente aprobada —con el apoyo explícito de PP y CC— se preceptúa que sólo serán tenidas en cuenta las listas de partido o coalición que hubieren obtenido el mayor número de votos en su respectiva circunscripción electoral y, además, las que hubiesen obtenido al menos los porcentajes últimamente indicados. Esta solución puede suscitar problemas de muy difícil encaje desde una racionalidad democrática. Así, por ejemplo, pudiera darse la hipótesis de una lista de un partido insular que habiendo obtenido el 29,9 % de los votos válidamente emitidos en la única circunscripción en la que concurría, pueda verse excluida de la asignación de escaños en tanto que la primera y la tercera de las listas concurrentes en la misma con un 30 % de los votos una, y un 25 % la otra, puedan ambas obtener escaños si hubieren superado en 6 % de los votos válidos a nivel regional. La nueva solución ha sido combatida no sólo por el PSC-PSOE, sino también desde sendas Plataformas ciudadanas que actuaron en Tenerife y en Gran Canaria como grupos de opinión en la última fase de tramitación de la propuesta de reforma. También en esta fase se opusieron los partidos de implantación insular no integrados en Coalición Canaria y la Agrupación Herreña Independiente, integrado en la misma, pero que, a causa precisamente de la aprobación de tal reforma, la ha abandonado, pasando su único diputado al Grupo mixto de la Cámara. Se ha barajado por estas fuerzas la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional para hacer valer la hipotética inconstitucionalidad del correspondiente precepto estatutario. Sin embargo, a ello pueden obstar diversas consideraciones: de una parte, la dificultad política de plantear un recurso de inconstitucionalidad que, en este caso, sólo podría hacerlo el PSOE. De otra, la conocida renuencia del Tribunal Constitucional a considerar, cuando lo considera inevitable, la constitucionalidad de las normas estatutaria, recordándose al efecto, entre otros, los casos de los Estatutos de Navarra respecto de la investidura automática como Presidente del Gobierno del candidato de la lista más votada, y el caso de condado de Triviño en relación con el de Castilla-León.

El último de los supuestos indicados se refiere a las tensiones que, durante breves días generó en el ámbito de la Coalición Canaria la celebración por el Gobierno del Estado de un Consejo en Las Palmas, en cumplimiento de un compromiso electoral del Partido Popular. Ello fue ocasión para la expresión de determinadas reticencias del Gobierno autónomo por su celebración. Al final todo quedó en una tormenta en un vaso de agua. Pero, al propio tiempo, evidenció las dificultades de las argumentaciones nacionalistas en un contexto de compromisos múltiples: con el partido que cogobierna en Canarias y gobierna en el Estado con el apoyo, entre otros, de Coalición Canaria.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 60

Composición a 1-I-1996:

*Coalición Canaria (CC):* 22 [Al finalizar el año, este Grupo se reduce a 20 por pase al Grupo mixto de 1 diputado de CC y otro de AHI, integrado en el mismo ].

*Popular (PP):* 18

*Socialista Canario (PSC-PSOE):* 16

*Plataforma nacionalista Canaria (PNC):* 4

Por disensiones entre sus miembros, este grupo se convierte en Grupo mixto a partir del comienzo del segundo período de sesiones. En la actualidad cuenta con 6 miembros al haberse integrado en él los diputados de CC: Felipe Perdomo Torres, diputado por Lanzarote, y Juan Padrón Morales, de AHI, diputado por el Hierro.

### Estructura del Gobierno

A 1-I-1996:

Presidente: Manuel Hermoso Rojas (CC)

Número de Consejerías: 10

*Presidencia y Relaciones Institucionales:* Antonio Castro Cordobez

*Agricultura, Pesca y Alimentación:* Alonso Arroyo Hogdson.

*Economía y Hacienda:* José Carlos Francisco Díaz.

*Educación, Cultura y Deportes:* José Mendoza Cabrera.

*Industria y Comercio:* José Manuel Fiestas Coll.

*Obras Públicas, Vivienda y Agua:* Luis Suarez Trenor

*Política Territorial:* Antonio González Vieitez.

*Empleo y Asuntos Sociales:* Víctor Díaz Domínguez.

*Turismo y Transporte:* Lorenzo Olarte Cullen.

*Sanidad y Consumo:* Julio Bonis Alvarez.

Desde mayo de 1996:

Presidente: Manuel Hermoso Rojas (CC).

Número de Consejerías: 10

*Presidencia y Relaciones Institucionales*: Ignacio González Santiago (PP).

*Agricultura, Pesca y Alimentación*: Eduardo Jordán Martinón (PP).

*Economía y Hacienda*: José Carlos Francisco Díaz (CC).

*Educación, cultura y Deportes*: José Mendoza Cabrera (CC).

*Industria y Comercio*: Francisco de la Barreda Pérez (PP).

*Obras Públicas, Vivienda y Agua*: Antonio Castro Cordobez (CC)

*Política territorial*: M<sup>a</sup> Eugenia Márquez Rodríguez (PP).

*Empleo y Asuntos Sociales*: Víctor Díaz Domínguez (CC).

*Turismo y Transporte*: Lorenzo Olarte Cullen (CC).

*Sanidad y Consumo*: Julio Bonis Alvarez (CC).

### Tipo de Gobierno

Hasta mayo de 1996:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: minoritario, con el apoyo *externo* del PP. El carácter monocolor de este Gobierno es relativo, pues gobierna una coalición que en ciertos aspectos funciona como un partido, aunque, en ocasiones se exterioriza aquella condición.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: CC (22 diputados), con el apoyo externo del PP (18 diputados).

Desde mayo de 1996:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: Mayoritario.

Partidos y número de diputados que lo apoyan: Coalición Canaria (22 diputados) y Partido Popular (18 diputados).

Composición del Gobierno: Gobierno de coalición.

Consejerías: CC: Presidente y 6 Consejerías; PP: 4 Consejerías (aunque ostenta también la Presidencia del Parlamento).

### Cambios en el Gobierno

El ya reseñado como consecuencia de la formación de un Gobierno de coalición, tras la entrada en el mismo del PP.

### Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido.



**Mociones de reprobación**

Ninguna.

**Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas**

Interpelaciones tramitadas: 17

Mociones aprobadas: 4

Comparecencias del Gobierno: 39

Proposiciones de ley tomadas en consideración: 3

Comisiones de investigación solicitadas: 1 (petición rechazada).

**Reformas del Reglamento parlamentario**

Ninguna.

**Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Ninguna.

**Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo**

*Diputado del Común:* Elección del Diputado por finalización del mandato.