

# CRÒNICA

---



# LA REFORMA DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CANÀRIES I LA POSICIÓ DELS CABILDOS INSULARS

Antonio Domínguez Vila

Professor titular de dret constitucional  
i secretari superior d'Administració local

## 1. Introducció

Aquest treball té el seu origen en un dictamen sol·licitat el juny de 1993 pel Parlament de Canàries, a fi de preparar tècnicament la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Canàries. La versió que ara s'ofereix és una revisió de l'esmentat treball en la qual s'ha tingut en compte la proposta aprovada definitivament pel Parlament i admesa a tràmit per les Corts Generals, que s'annexa al final per la seva millor comprensió.

## 2. Reflexió sobre el paper històric dels *cabildos*

Malgrat la bibliografia existent sobre els antecedents històrics del règim local canari,<sup>1</sup> resulta necessari un breu apunt històric justificador de l'evolució històrica dels *cabildos*.

2.1. La normativa bàsica que ha regit històricament el règim local a les illes Canàries és continguda en el títol sisè del llibre primer de l'Estatut provincial de 1925, redactat d'acord amb el Reial decret-llei de 8 de maig de 1928 que substituï la Llei d'11 de juliol de 1912, que fou la primera que reconegué i regulà les institucions de govern i administració local de l'arxipèlag canari. Els preceptes d'aquest Reial decret-llei es van reproduir en els articles 421 a 434 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les corporacions locals de 1952. Quant a la divisió provincial, s'estableix a l'Estatut provincial de 1925, article 187, l'existència de dues províncies, bo i constituïnt, els *cabildos* de cadascuna d'elles, una mancomunitat provincial i interinsular que té com a funcions assumir la «representació» política de la província i coordinar els interessos de les illes, regir i administrar les competències que li traspassin els *cabildos*, antedre els serveis de règim local en allò que no ho facin els *cabildos*, repartir entre ells les prestacions concedides per l'Estat a les diputacions provincials de règim comú i fomentar els serveis de caràcter insular.

2.2. De l'anàlisi històrica de l'organització especial de l'Administració local canària es pot col·legir que, pel legislador, fins i tot a la Llei de règim local de 1955 (article 210), es manifesta una intenció descentralitzadora en el *cabildo* per equiparar-

---

1. *Vide Derecho Administrativo Especial Canario*, t. I, dirigit per Alejandro Nieto, 1967. Del mateix autor, «Los Cabildos Insulares de Canarias en el Estado de las Autonomías», *Bol. de Doc.*, núm. 14, Conselleria de la Presidència del Govern de Canàries, novembre de 1986.

Manuel Sarmiento Acosta, *Las competencias de los Cabildos Insulares*, *Cabildo* de Gran Canària, 1993.

lo a les diputacions provincials de règim comú; fins mantenint la ficció de la mancomunitat com a òrgan representatiu de la província i aquesta com a circumscripció de l'Administració de l'Estat, i es pot concloure que a Canàries mai no es va consolidar la província com a ens local, fenomen que sí que es produeix a l'Espanya peninsular.<sup>2</sup>

De les afirmacions anteriors, es poden aportar diverses proves històrico-legals, com ara que en la Llei de 1912 el president dels *cabildos* pot suspendre els acords aportats per la corporació insular en casos anàlegs a la possibilitat atorgada al Govern Civil en el règim comú; o desde la perspectiva competencial, les funcions consultives en matèries d'aigües, foment, instrucció, sanitat, beneficiència i obres públiques que s'atribueixen a aquestes institucions. El Reglament de 12 d'octubre de 1912 desenvolupa d'una tal manera les competències dels *cabildos*, que anul·len les de la Diputació Provincial, d'ara endavant Mancomunitat. Per tant, històricament, la corporació local superior al municipi i interlocutora de l'Administració de l'Estat a les illes, enteses com a ens territorials subjectes de govern i canalitzadores de les reivindicacions ciutadanes, davant dels governadors civils, l'Administració militar i l'Administració perifèrica, ha estat tradicionalment i per a cada illa el seu *cabildo*.

2.3. Tanmateix, o potser per això, tots els estudis doctrinals sobre els *cabildos* insulars, fins i tot els postconstitucionals, pateixen aquest llast de «tradicionalisme» o «foralisme», que impedeix albirar al paper futur dels *cabildos* com a peça territorial *ex Estatut* (esglau geogràfic-insular) de l'articulació administrativa de la Comunitat Autònoma de Canàries.

S'ha mitificat l'eficàcia i bona imatge d'aquestes corporacions en la gestió d'interessos insulars, qüestió subjectiva de la qual s'ha de procurar desempallegar-se i portar al seu punt just, ja que:

En primer lloc, fins a la Constitució vigent i el posterior accés de Canàries a l'autonomia mitjançant l'aprovació de l'Estatut, no hi havia altra expressió administratiu-territorial-orgànica dels interessos supramunicipals, fins i tot dels regionals referits a cada illa.

En segon lloc, davant l'existència d'un corpus legislatiu singular no ajustat a l'uniformista règim comú propi de l'Administració local espanyola, resulta relativament fàcil cedir a la temptació d'interpretar en clau d'autonomia política insular insolidària amb el fet regional aquesta tradició jurídica descentralitzadora.

A més no s'ha d'oblidar que, en temps passats, els *cabildos* no han exercit una administració gestora directa de serveis públics de primera necessitat als ciutadans, sinó només competències de foment, juntament a la constant reivindicació dels interessos insulars. No es pot pensar, per això, en una administració de tracte directe amb els problemes diaris del ciutadà. Únicament en l'aspecte sanitari els *cabildos* han tingut un paper gestor d'un servei públic primari i essencial, complementari, a més, del servei sanitari de l'Estat.

Recapitulant, com a tancament del breu excurs històric, es pot dir que els *cabildos* han tingut una «cara bondadosa»,<sup>3</sup> generadora de la consciència social de la seva

2. *Vide*, sobre això, Luis Morell Ocaña, «Las Provincias», a *Derecho Administrativo Local*, t. I, pàg. 759 i ss.

3. Luciano Parejo Alfonso s'expressa així en conferència inèdita a les jornades «El futuro de los Cabildos Insulares ante la Reforma del Estatuto de Autonomía», pronunciada a Santa Cruz de Tenerife el dia 23 de juny de 1994.

necessària supervivència, perceptible fàcilment en el naixement de la Comunitat Autònoma i, abans, en el text constitucional, en consagrar-se l'illa no solament com a unitat geogràfica, sinó, a més, polític-social. El poble canari té una imatge institucional dels *cabildos* que ha de tenir un paper important en l'articulació del poder polític intraautonòmic, però des d'una perspectiva tècnic-jurídica, aquesta imatge; o millor, els seus perfils no apareixen perfectament nítids. Tanmateix, això anterior no significa que el model de construcció de la Comunitat Autònoma sigui absolutament indefinit i manipulable, tenint en compte els perfils principals definits per l'article 141.4 de la Constitució.

### 3. Significat de la Constitució i l'Estatut d'autonomia

3.1. En efecte, aquest precepte constitucional reconeix el fet insular com a presupòsit d'una modulació específica del règim local previst amb caràcter general. L'existència en aquest esglaió local d'una Administració representativa i gestora dels seus interessos, juntament amb el seu caràcter democràtic-representatiu mitjançant elecció directa, fa que l'illa no es construeixi administrativament com a agrupació de municipis, sinó com un ens administratiu singular, diferenciat pel fet geogràfic.<sup>4</sup>

La Constitució espanyola utilitza l'adverbi «a més»<sup>5</sup> a l'article 141.4, per la qual cosa la regulació constitucional dels *cabildos* insulars té dues característiques principals:<sup>6</sup>

— Rellevància constitucional com d'inexcusable presència com a esglaió administratiu territorial, per la qual cosa està protegit per la garantia institucional.

— Ubicació en l'Administració local, però amb notes d'especificitat o peculiaritat, enfront del règim local comú. És Administració pròpia de l'illa, dins de l'Administració local.

La constitucionalització de la província ha plantejat, des de llavors, la problemàtica de la supervivència de Canàries de l'esglaió provincial, i, si s'escau, la constitucionalitat o no de l'Estatut en relegar-la a la disposició transitòria setena. Això és una discussió bizantina, ja que, en aquest cas, som davant del típic cas d'una norma que, per bé que és en l'ordenament jurídic local (art. 41.2 de la LBRL), ha quedat apartada per la realitat social, la qual cosa no implica la seva derogació, però sí la seva inaplicació, i està cridat al fracàs qualsevol intent acadèmic de reviure la polèmica sobre l'existència o necessitat de l'existència de l'Administració provincial a Canàries, salvant la seva significació electoral.

Les postures que pretenen reviure la província com a ens local, a Canàries, s'han de considerar com a nostàlgiques de règims anteriors o disgregacionistes de l'autonomia regional com a expressió unitària de la identitat del poble canari.<sup>7</sup>

4. L. Morell Ocaña, *El régimen local español*, vol. I, Civitas, 19, pàg. 786.

5. Aquest adverbi fou mantingut en el text constitucional, malgrat una esmena dels senadors canaris Galván González i Cambreleng Roca, que, basats en l'arrelament nul a Canàries de la divisió provincial i en l'existència dels *cabildos* que històricament havien assumit les competències de les diputacions, pretenien excepcionar Canàries de la constitucionalització de la província com a ens local, eliminant el «a més».

6. Seguine Parejo Alfonso, L., *op. cit.*, conferència inèdita de 1994.

7. Vide en aquesta línia que es critica els treballs de Carlos de la Concha Bergillos sobre aquest tema, inèdits, i la seva tesi doctoral inèdita, dirigida per De la Cuétara.

3.2. En el règim preautonòmic, el Reial decret-llei 9/1978, de 27 de març, va establir, amb relació a l'assentament de l'organisme preautonòmic, la Junta de Canàries, la possibilitat de transferències de funcions i serveis dels *cabildos* a la Junta i la possibilitat que l'esmentat organisme preautonòmic utilitzés els mitjans personals i materials dels *cabildos* per a l'execució dels seus acords i la coordinació de les seves actuacions. Igualment, l'òrgan preautonòmic va assumir totes i cadascuna de les competències de les mancomunitats interinsulars, la qual cosa reflectia una tendència propensa a diluir els possibles interessos provincials en l'interès regional o autonòmic.<sup>8</sup>

3.3. L'Estatut d'autonomia, aprovat per la Llei orgànica 10/1982, va establir la regulació respecte a l'organització de l'Administració territorial de la Comunitat Autònoma que es detalla en els punts següents, havent-se de fer l'excepció que actualment es troba aprovada pel Parlament autonòmic, i admesa a tràmit a les Corts Generals (BOCG, Congrés, núm. 98-1, de 3 de gener de 1995) una proposta de reforma que ha comptat amb els vots favorables de tots els grups parlamentaris, tret pel que fa al sistema electoral. En la tramitació parlamentària, es van presentar dues proposicions de reforma, una dels partits integrats a Coalició Canària (AIC, CCI, ICAN, AM i AHI) i una altra del PSC-PSOE, i es prengué en consideració la primera. Després dels dictàmens del Consell Consultiu i dels informes dels *cabildos* insulars, s'ha produït un substancial acostament de postures que es reflecteix en el text aprovat.

3.3.1. L'article 1 del títol preliminar de l'Estatut vigent constitueix Canàries com a Comunitat Autònoma, basant-se en l'expressió d'una identitat com a poble que accedeix al seu autogovern en el marc de la unitat de la nació espanyola. Després, el primer principi estatutari és l'existència de Canàries com a expressió de la identitat d'un poble capaç d'accedir al seu autogovern com a comunitat autònoma en el marc del títol VIII de la Constitució, en desenvolupament del dret que els articles 2 i 143.1 CE prediquen de les nacionalitats i regions, i que en aquest cas es reconeix dels territoris insulars, d'on radica la identitat. L'article 1 també exigeix, entre els fins de la Comunitat Autònoma, la defensa dels interessos canaris, el desenvolupament equilibrat entre illes i la solidaritat entre els seus habitants, com a expressió del principi de solidaritat interterritorial, la qual cosa confirma l'existència d'interessos canaris, representats per poders suprainsulars. Aquest article ha estat reformat en la proposta sotmesa a les Corts on es qualifica Canàries com a «nacionalitat», i s'inclou també la «cooperació entre els pobles» entre les tasques de la Comunitat Autònoma.

3.3.2. A l'article 2 es concreta geogràficament l'expressió d'identitat canària en els territoris insulars que es descriuen, modificat ara amb una referència genèrica a l'arxipèlag canari, com a àmbit territorial de l'exercici de competències; i en el títol primer, intitulat de les institucions de la Comunitat Autònoma, s'estableixen els poders polítics de la Comunitat: el Parlament, el Govern i el seu president. Tanmateix, a l'article 7.2 i a la secció tercera d'aquest títol: «El Govern dels territoris insulars», article 22, es baixa un esglaió més i es passa a establir que Canàries s'ha d'organitzar quant a la seva Administració, que depèn del Govern (art. 152.1 CE), a

8. Bertomeu Colom Pastor, a DA., núm. 214, pàg. 172 i ss., i a REVI, núm. 214, estudia les diferències del cas canari amb la situació d'arrencada de les Balears, on hi ha una sola província i els membres dels Consells Insulars són els diputats del parlament regional, i es produeix una transmutació de l'entitat local en Govern i Administració Autonòmica que assumeixen la representació de la local.

les set illes, en *cabildos*, considerats com a institucions de la Comunitat Autònoma, a més d'ens locals (art. 141.4), i les illes, al seu torn, en municipis com a ens locals. Observeu la diferència de tractament estatutari i la distinció dels poders polítics superiors de la Comunitat —que la constitueixen— i l'organització administrativa del poder polític del Govern, a través dels *cabildos* insulars, emprats com a institució de la Comunitat Autònoma, a més de la seva naturalesa d'ens de naturalesa corporativo-democràtica d'elecció directa, producte de la seva inserció constitucional en l'Administració local. Aquest precepte es modifica en la proposta de modificació de l'Estatut, canviant la denominació actual de «territoris insulars» per la d'arxipèlag canari (pla geogràfic), als efectes, possiblement, de justificar la integració, com a territori de la Comunitat, a efectes de l'exercici de competències, de les aigües interiors, jurisdiccionals i zona econòmica exclusiva.<sup>9</sup>

3.3.3. L'article 22 de l'Estatut, en relació amb el 21, que autoritza la Comunitat Autònoma a crear i organitzar la seva pròpia Administració pública en el marc dels principis que exigeix, a través de la seva divisió en illes, constitueix allò que el Dictamen del Consell Consultiu núm. 1, de 31 d'octubre de 1985, va denominar «sistema polític de configuració de les institucions autonòmiques».<sup>10</sup>

Per al Consell Consultiu, la condició d'institucions de la Comunitat Autònoma de Canàries dels *cabildos*, d'acord amb l'Estatut, obre una perspectiva no unívoca d'articulació del sistema polític intracomunitari que permet entendre-la sense els *cabildos*: articles 22.1 o 60.1 de l'Estatut, això és, únicament, els poders polítics superiors; o amb els *cabildos*: l'accepció tercera del títol primer, l'article 7.2 i els punts 2 i 3 de l'article 22. Per la qual cosa aquest englobament dels *cabildos* en el concepte, en sentit ampli, de Comunitat Autònoma, fa que es confonguin els interessos que cada un serveix, quan existeix una i difusa frontera entre l'interès comunitari, que hauria de ser servit, en una primera intervenció, per la pròpia Comunitat Autònoma, i l'interès insular, que hauria de ser servit pel *cabildo* com a Administració local. El Consell Consultiu adverteix sobre aquesta compartimentació, d'esclariment difícil, que fonamenta i explica la implicació institucional de la Comunitat i dels *cabildos*, articulada pel legislador estatuent. En resum, no va deixar un sistema polític-regional totalment dissenyat, sinó flexible i calculadament ambigu, en consonància amb la cultura legislativa de la Constitució i del consens d'aquelles dates, que permetés el desenvolupament de les diverses opcions polítiques de l'arc parlamentari. Reconeix el paper històric dels *cabildos* insulars com a Administració local pel que fa a la defensa dels interessos de les illes. Per això (tradició foralista) i per l'exigència dels principis d'economia, eficàcia i màxima proximitat a l'administrat, en l'exercici competencial autònom, els insereix dins de les institucions possibles de l'Administració autònoma, en organitzar-la sobre la base de l'illa. Per a això, dota el territori, illa, de la naturalesa de circumscripció de l'Administració autònoma i del seu ens de govern local, el *cabildo* de naturalesa bifront, capaç d'arribar a ser Administració de la Comunitat Autònoma a l'illa, per mitjà de les tècniques de distribució de competències que

9. En aquest sentit, la proposta de reforma de l'Estatut integra com a competències exclusives de la Comunitat Autònoma la pesca en aigües interiors (art. 29.5), el transport marítim entre ports de la Comunitat Autònoma (art. 29.19 i concurrents), l'ordenació del sector pesquer (art. 32.17) i el salvament marítim (art. 33.9).

10. *Vide* el Dictamen del Consell Consultiu de Canàries de 31 d'octubre de 1985, pàg. 5, ponent G. Trujillo Fernández.

enumera, però remet, per al seu desenvolupament, a la voluntat del Parlament canari.<sup>11</sup> En aquest mateix sentit, i amb més gran precisió, el segon Dictamen del Consell Consultiu sobre la reforma de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques canàries defineix la posició institucional-administrativa dels *cabildos* en el si de la Comunitat Autònoma com a «copartícpis» de les competències regionals i «coadjuvants» estatutaris, en la prossecució dels fins de la Comunitat Autònoma.<sup>12</sup>

#### 4. Vers una articulació intracomunitària

El legislador territorial autòndmic ha procurat desenvolupar els preceptes estatutaris, a fi d'articular l'organització de la Comunitat Autònoma d'acord amb les seves prescripcions, les quals, a diferència de l'Estatut balear, no són unilaterals, perquè l'Administració pública de Canàries s'explica en funció de la regulació que es faci de les institucions comunitàries, en desenvolupament de l'article 21.1 i 3, en relació amb l'article 22 de l'Estatut, ja que la Comunitat pot desenvolupar alternativament un aparat administratiu directe dependent del Govern o bé utilitzar, per a l'execució de les tasques administratives, els aparats propis dels *cabildos* insulars, passant aquests a funcionar com a Administració directa de la Comunitat Autònoma. Aquesta autodisposició organitzativa del Parlament regional té com a límit estatutari els principis de l'art. 21.2, o sigui, la subjecció del model d'Administració que es crea: eficàcia, economia i màxima proximitat als ciutadans, desenvolupament, al seu torn, dels constitucionals de l'art. 103.

S'ha d'afegir, a més, l'aprofitament de l'esglaió administratiu municipal que, per bé que poc desenvolupat a l'Estatut i sense previsió de relació directa de cap mena entre la Comunitat i els municipis, podria albirar una certa línia constructiva interna de la Comunitat segons la qual només els esglaons administratius immediats es comuniquen entre ells. Tanmateix, això ha estat contradit per la legislació territorial de desenvolupament, que ha establert amplis mecanismes de cooperació entre els tres nivells administratius intraautòndmics (art. 15 de la LRJAPC).

4.1. La Llei 8/1986, de 18 de novembre, és la primera norma legal que aborda l'organització, l'articulació de l'Administració de la Comunitat Autònoma i l'encaix en ella, tant orgànicament com competencialment, dels *cabildos* pel que fa a entitats locals i institucions de la Comunitat Autònoma, i dels ajuntaments. Fins a arribar al text legal promulgat, es produí un ampli debat dogmàtic<sup>14</sup> i polític en el qual es polaritzen dues postures diametralment oposades. Unes, que pretenen un model de construcció d'una Comunitat Autònoma entesa com una mancomunitat voluntària de *cabildos* basada en la tradició i la bona imatge d'aquests, amb la titularitat i l'exercici

11. A la proposta de Reforma, s'afegeix un nou núm. 4 a l'art. 22, que expressa: «Els *cabildos* insulars, com a institucions de la Comunitat Autònoma, assumeixen a cada illa la representació ordinària del Govern i de l'Administració de la Comunitat Autònoma i executen en nom seu qualsevol competència que aquesta no exerceixi directament a través d'òrgans administratius propis, en els termes que estableixi la Llei» (la cursiva correspon als incisos introduïts per la modificació).

12. Dictamen núm. 1/1989, de 3 d'abril, ponent Pérez Voiturez.

13. Vide l'art. 5, 18.2, 39 i 42 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears.

14. S'han de ressenyar els tres dictàmens d'experts que donen suport als textos polítics: per una banda, els emesos per Ariño Ortiz amb Monedero Gil i De la Cuétara, i, per l'altra, l'emès per Parejo Alfonso i Santamaria Pastor.



del major nombre de competències, quedant les institucions bàsiques de la Comunitat, els poders polítics superiors, com a arbitrals o de coordinació. Aquesta postura es concreta en la proposició de Llei de descentralització de Canàries, presentada com a esmena a la totalitat del projecte que presentà el Govern i que es pot qualificar, sense embuts, com a inconstitucional, perquè vulnera el sistema de fonts de l'Estatut i la Llei de bases de règim local, en pretendre un sistema confederal en sentit impropí. L'altra postura pretén constituir la Comunitat mitjançant l'assentament i la consolidació d'un aparat administratiu dependent del Govern autònom i les seves consergeries, i, a partir d'aquí, produir, mitjançant les tècniques de transferències, encomanades o delegacions, el traspàs de competències administratives als *cabildos*. Això no obstant, la Llei obre una extensa possibilitat de transferències, delegacions o encomanades de gestió ordinària de serveis que no s'han dut fins a les seves últimes conseqüències. Tanmateix, es produeix un creixement de l'Administració autònoma en mitjans materials i personals substancialment important, per la qual cosa sembla que el Govern va optar per la fórmula de consolidar una Administració pròpia fonamentalment i quasi exclusivament a les dues illes més grans i capitalines, i, residualment, anar transferint i delegant competències de gestió ordinàries als *cabildos* insulars. Com es pot observar, és un problema no de seu legislativa, sinó de programació descentralitzadora del Govern, de normes reglamentàries i voluntat política. Per bé que, des d'un punt de vista polític-institucional, resulta difícil estructurar un nou esglaió polític-administratiu sobre l'espai ocupat fins a dates recents pel poder central i ara detingut per un poder en plena expansió i consolidació com és el de les comunitats autònomes.

De la Llei de 1986, per acabar, únicament s'ha de recordar el desús de la tècnica de l'encomanda de gestió ordinària de serveis, com a utilització expressa dels *cabildos*, com a Administració comuna, per a la gestió de competències d'interès regional a través del préstec d'òrgans (art. 7, 11 i 12), a fi d'evitar la creació d'una Administració pròpia per part de la Comunitat Autònoma, ja sigui a les illes capitalines o a les denominades perifèriques o menors.

«Sobre les competències que s'han arribat a transferir o a delegar en virtut de l'esmentada Llei, certament escasses, es refereixen el Decret 54/1988, de 12 d'abril, en el qual s'aprova la metodologia en la valoració de les competències transferides; el Decret 55/1988, de 12 d'abril, sobre transferències en matèria de règim local; el Decret 56/1988, de 12 d'abril, sobre traspàs de funcions en matèria de policia d'espectacles; el Decret 57/1988, de 12 d'abril, sobre traspàs de funcions en matèria d'artesania; el Decret 59/1988, de 12 d'abril, en matèria d'agricultura; el Decret 60/1988, de 12 d'abril, en matèria de cultura, esport i patrimoni artístic insular; el Decret 61/1988, de 12 d'abril, en matèria de transports terrestres; el Decret 62/1988, de 12 d'abril, en matèria de turisme; el Decret 63/1988, de 22 d'abril, sobre traspàs de funcions en matèria de política territorial (en realitat es circumscriu a matèria de caça i activitats classificades i alguna petita competència en matèria de llicències urbanístiques); el Decret 64/1988, de 12 d'abril, en matèria d'habitatges; el Decret 65/1988, de 12 d'abril, en matèria de carreteres; tots ells concreten transferències als *cabildos* d'una part de la gestió administrativa de la competència i es reserva una altra part de la gestió a la Comunitat, per la qual cosa ambdues Administracions mantenen i han de crear serveis administratius per atendre la part de competències que se'ls transfereix o manté, incidint en la duplicitat burocràtica i incomplint els principis d'eficàcia i eficiència».

L'articulació intracomunitària feta amb la Llei de *cabildos* de 1986 parteix d'allò previst a l'article 2 de la Llei de bases de règim local, respecte al fet que les illes tenen dret a intervenir en tots els afers que afectin directament el seu cercle d'interessos, i tenen dret que se'ls atribueixin les competències que siguin procedents, en relació amb les característiques de l'entitat pública de què es tracti i la capacitat de gestió de l'entitat local i en desenvolupament dels principis de descentralització i màxima proximitat als ciutadans i la categoria d'institucions de la comunitat autònoma que l'Estatut li assigna. En resum, el legislador autonòmic concep el sistema d'organització del poder públic administratiu a la comunitat autònoma, d'acord amb els principis de l'article 1.2, com el d'un sistema articulat de peces segons el compliment de les funcions administratives derivades de les competències assumides per la comunitat autònoma per aconseguir un poder públic garant, eficaç, econòmic i no duplicat. Per a això, l'esmentada Llei establia tres tècniques que distribuïen, com són l'encomanda per a la gestió extraordinària de serveis, la delegació i la transferència de competències, i tancaven el sistema els articles 7 i 8, en el sentit d'atribuir la competència residual o bàsica a l'administració pròpia de la comunitat autònoma en tots aquells casos en què la legislació del Parlament de Canàries no l'atribueixi expressament a una altra instància territorial, o sigui, als *cabildos*.

4.2. El sistema descrit anteriorment resulta modificat al cap de pocs anys per la Llei 14/1990, que, en línies generals, pretén reforçar el paper dels *cabildos*, i exigeix en els seus articles 9 a 12 la transferència a les esmentades institucions de l'exercici de totes aquelles competències autonòmiques d'administració i gestió que responguin preponderantment a un interès insular; i estableix a la disposició addicional primera la transferència de competències en diverses matèries que poc afegeixen a allò transferit per la Llei de 1986 en intensitat (vegeu quadre annex), però que ja conformen un cos de competències apreciables de desenvolupar pels ens insulars.

Juntament amb el criteri anterior, l'article 12.1, com a declaració de principis, exigeix l'atribució de competències als *cabildos*, mitjançant la transferència de les funcions administratives autonòmiques que responen principalment a un interès insular. Les dites competències s'integraran com a pròpies d'aquests.

Igualment, l'article 10 estableix la tècnica de delegació als *cabildos*, com a institucions de la Comunitat Autònoma, de totes aquelles competències administratives de caràcter regional en què, d'acord amb l'article 9, hi hagi implicat un interès general de la regió, però en què no sigui necessari l'exercici per part de l'Administració pròpia de la Comunitat Autònoma, d'acord amb l'interès públic i la defensa dels principis dels articles 1 i 5.2 de l'Estatut; i que la naturalesa de l'activitat o servei no imposi una organització regional, en virtut de l'execució dels principis d'eficàcia, economia o raó social. Amb la qual cosa es modifica en part la línia traçada per la norma modificada i la interpretació que en feia el primer Dictamen del Consell Consultiu, perquè la potestat legislativa de la Comunitat Autònoma havia optat per un model en què els *cabildos* constituïssin l'«administració comuna o ordinària de l'exercici de les competències autonòmiques».

El sistema es tanca amb l'article 13, que exigeix que els *cabildos* insulars deleguin les seves competències pròpies en entitats municipals, segons el que estableix l'article 27 de la Llei de bases de règim local, i aquí no es prevenen els criteris, com en el cas dels articles 10 i 12, que la llei exigeix de la Comunitat respecte als *cabildos*, per a la delegació d'aquests en els municipis. En resum, s'ha mantingut la mateixa concepció

descentralitzadora que inspirava el text anterior i l'esperit estatutari. Únicament resulta significativa la matisació d'incidir en la posició institucional dels *cabildos* com l'administració comuna de la Comunitat Autònoma per a l'execució competencial.

En desenvolupament de les prescripcions d'aquesta Llei, s'ha aprovat el Decret 149/1994, de 21 de juliol, sobre la metodologia per a la valoració dels serveis i dels mitjans personals i materials corresponents a les funcions a transferir als *cabildos*, i pels decrets 150/1994 a 159/1994 es fan les transferències en matèria d'artesanía, fires i mercats, agricultura, cultura, esports i patrimoni, activitats classificades i urbanisme, règim local i policia d'espectacles, promoció i policia del turisme insular, carreteres, aigües terrestres i obres hidràuliques, transport terrestre i per cable; i en els decrets es descriuen les funcions traspasades, compartides i reservades.

## 5. Les tècniques de translació de funcions

Per procedir a una anàlisi de la teleologia i les conseqüències de l'opció organitzativa i competencial feta pel legislador de 1990, cal, amb caràcter previ, clarificar el contingut, la naturalesa i els caràcters de les diferents tècniques utilitzades.

### 5.1. Generalitats

L'assignació de competències i funcions, en desenvolupament de la potestat organitzatòria de les administracions públiques, té lloc mitjançant unes tècniques de translació de funcions previstes en el sistema normatiu. La competència, entesa com la capacitat que correspon a cada poder territorial en funció del seu cercle preponderant d'interessos, que poden venir descrits, en el bloc de la constitucionalitat, de diverses maneres: de manera finalista, com una sèrie d'objectius a aconseguir, mitjançant l'enumeració de matèries, o per sectors econòmics o socials d'intervenció administrativa. Òbviament, els respectius cercles d'interessos no són comportaments estancs, sinó que, al contrari, en la majoria de les matèries, interessen als diferents nivells territorials i estan, per tant, confiats a diversos d'ells.

En un segon pas, hi ha l'atribució a cada tipus d'ens de les potestats concretes per a l'exercici competencial en el seu cercle d'interès, denominat atribució de funcions. I queda un tercer pas, consistent en la interiorització orgànica de cada ens públic. La noció de competència al·ludeix indistintament al resultat de tot aquest procés d'assignació d'interès i potestats, en el seu doble vessant, material i subjectiu. El quadre de competències no és rígid sinó movable, en funció de nombrosos factors, com la conveniència política o la pura racionalitat tècnica de millorar l'eficàcia i l'eficiència del seu exercici; l'esmentada mobilitat es pot fer per les tècniques següents:<sup>15</sup>

### 5.2. Tècnica de l'encomanda de gestió ordinària de serveis

La tècnica de l'encomanda per a la gestió ordinària de serveis o préstec d'òrgans, que es va establir per primer cop a l'art. 5 de la Llei del procés autonòmic, i més tard

15. Vide el cap. IV, «Teoría de la organización administrativa», pàg. 120 i ss., del *Manual de Derecho administrativo*, de Parejo Alfonso, Jiménez Blanco i Ortega Álvarez, Ariel, 1990, i Santamaría Pastor, *Fundamentos de derecho administrativo*, t. I, pàg. 911 i ss. Ed. CEURA, 1988.

als art. 8 i 37.1 de la LBRL, a Canàries es regulava als articles 12 a 14 de la Llei de 1986, en virtut de l'article 22.3 de l'Estatut, que a la Llei de 1990 ha estat suprimida. Significava la possibilitat d'evitar la duplicació burocràtica, que, sobretot a les illes menors o perifèriques, s'hauria pogut produir per l'establiment d'una Administració perifèrica autonòmica, perquè a les illes capitalines, ja el 1986, hi havia assenat un important aparat administratiu autonòmic.<sup>16</sup> En aquest sentit, es pronuncien igualment l'article 5.1 de la Llei de procés autonòmic i els articles 8 i 37.1 de la Llei de bases de règim local. Evidentment aquesta fórmula de col·laboració interadministrativa per a la millor consecució dels principis de l'article 103 CE i la funció vicària de la gestió dels interessos dels ciutadans i implantació de les polítiques públiques parteix de la base d'una falta de conflictivitat política entre totes dues administracions, o, dit d'una altra manera, de l'existència d'una lleialtat interadministrativa pel que fa a la gestió ordinària dels afers administratius sense protagonisme polític: òbviament, atesa la configuració representativa del *cabildo* insular enfront de la funció institucional-burocràtica de l'Administració de la Comunitat, és una tècnica cridada a ser aplicada amb responsabilitat de la direcció política de totes dues administracions, que permeti la ingerència de l'Administració autonòmica quant a l'assignació de funcions i controls en els òrgans administratius de l'altra, en l'exercici de funcions administratives.

### 5.3. Tècnica de la transferència de competències

La tècnica de la reassignació de competències es troba regulada, per al traspàs operat entre l'Estat i les comunitats autònomes, en els art. 147.2.b i 150.2 CE. Per al cas de les entitats locals, la LBRL (art. 21.1 i 31.2, en relació amb el 2.2) regula la seva possible assignació no en qualitat de *devolution of powers*, en virtut d'un dret reconegut (art. 2: dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions), sinó com una possibilitat d'articulació descentralitzada del poder executiu (art. 103 CE i art. 5 de la Llei del procés autonòmic).

Pel que fa a la seva diferència amb altres tècniques afins, ja el Dictamen del Consell Consultiu núm. 1/1985, de 31 d'octubre,<sup>17</sup> apuntava la diferència entre el concepte de transferència i el de delegació, caracteritzant-se el primer pel traspàs de la titularitat de la competència, a diferència del seu simple exercici, de la tècnica de delegació, advertint de la impossibilitat de trasllat automàtic de la tècnica de l'article 150 al sistema administratiu interior de la Comunitat Autònoma, fent-se notar que, a la Llei de bases de règim local, no apareix la tècnica de la transferència dins del quadre de possibles modificacions del sistema competencial entre Estat o comunitats autònomes i les entitats locals, conclouent el Consell Consultiu que la Transferència de competència significa:

a) Una alteració de l'ordre normatiu de la competència, per translació de la seva titularitat, en virtut de la llei formal.

b) Una redefinició de l'interès prioritari a considerar (de regional a insular), la qual cosa no ha de portar a la conclusió que la competència regional transferida es

16. *Vide*, com a prova del camí sense retorn emprès, el preàmbul de la Llei de la funció pública canària 2/1987, de 30 de març.

17. Cit. àg. 11 i ss.

converteix en local (una altra cosa ben diferent és el règim jurídic mitjançant el qual s'exercitin, com veurem més endavant).

c) L'assumpció pel receptor de la titularitat i l'exercici de la competència.

d) Els mitjans de control que es prevegin a les lleis de transferència no assoliran la intensitat inherent a la delegació.<sup>18</sup>

A això anterior s'ha de precisar que la competència regional transferida serà sempre de titularitat de la Comunitat Autònoma, per bé que exercida pel *cabildo* insular com a Administració local. S'ha de parlar de competències autonòmiques rebudes per mitjà de l'Estatut d'autonomia a partir de la reconfiguració de l'Estat produïda per la Constitució de 1978, però reassignades per aquella, en virtut dels principis constitucionals i les seves potestats legislatives. Tanmateix, s'ha d'observar que la tal transferència opera solament en l'àmbit administratiu, en sentit estricte, ja que la Comunitat Autònoma conserva sempre la competència legislativa per la matèria.

En aquest sentit, la competència transferida podrà tenir les modalitats de control que el Parlament vulgui establir a la llei de transferència, perquè el contrari suposaria furtar al Parlament el control sobre execució de competències atribuïdes estatutàriament a la Comunitat Autònoma, passant als controls jurisdiccionals de la Llei de bases de règim local. Per últim, s'ha de matisar que les transferències de competències als *cabildos* insulars, pel que fa a l'Administració local, només es poden produir per la Llei que desenvolupi l'art. 22.3 de l'Estatut d'autonomia —el règim local canari— (avui la Llei 14/1990) o les seves modificacions, no per la llei sectorial que únicament pot atribuir competències als *cabildos* insulars com a ens de la Comunitat Autònoma; tot això per mantenir la coherència del sistema. Tanmateix, la modificació de l'Estatut en aquest paràgraf es refereix a «...en els termes que estableixin les lleis del seu Parlament», expressió que s'ha d'interpretar en sentit correcte: per a les transferències, s'ha d'estar al desenvolupament autonòmic del règim local i, tanmateix, per a les delegacions, a les lleis sectorials, englobant-se totes en el terme «les lleis».

El règim jurídic d'exercici de les transferències, senzill de realitzar en un sistema d'articulació intracomunitària com el País Basc, en el qual s'obliga que les competències no normatives desenvolupades per l'Administració autonòmica hauran d'exercitar-se a través dels territoris històrics (art. 37 de l'Estatut d'autonomia del País Basc i art. 6 de la Llei de 25 de novembre de 1983 de territoris històrics), resulta més complex a Canàries, per tal com l'Estatut estableix la possibilitat que l'Administració autonòmica s'organitzi a través de l'aparat administratiu dels *cabildos* insulars, a fi de no duplicar l'Administració comunitària, però que la realitat ha dut per un altre camí.

A la pràctica, *els cabildos*, en l'exercici de les competències que tenen transferides, estan actuant amb la mateixa i única cultura que posseeixen, la d'una Administració local, i s'han forçat, a parer meu, pel que fa a la seva possible organització interna, règim jurídic, procediment administratiu i recursos la Llei de bases de règim local i, ara, la Llei 30/1992 del règim jurídic i del procediment administratiu comú, en allò previst a la disposició addicional cinquena de la Llei 14/1990.<sup>19</sup> ja que Canàries no

18. En aquest mateix sentit es pronuncia R. Alcázar Crevillén, sobre la identificació del concepte transferència de l'Estatut, amb l'art. 150 CE, *op. cit.*, RACP, pàg. 17.

19. Disposició addicional 5: «Per garantir l'eficàcia en la prestació de les noves funcions assumides en virtut d'aquesta Llei, els *cabildos* insulars, mitjançant la modificació dels seus Reglaments orgànics i relacions de llocs de treball, adequaran les seves estructures administratives. A aquest fi, els *cabildos*

disposa de la dispensa que la disposició addicional segona de la Llei de bases de règim local sí que estableix per als territoris històrics de la Comunitat Autònoma basca, adequada a l'art. 37.2 a) de l'Estatut d'autonomia del País Basc. En aquest mateix sentit, expressat abans, es va manifestar el Dictamen del Consell Consultiu a l'avantprojecte de la reforma de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques canàries 1/1989.<sup>20</sup>

#### 5.4. La tècnica de la delegació

S'ha de distingir entre delegació intersubjectiva i interorgànica, per bé que totes dues són tècniques substancialment idèntiques en la seva concepció. La diferència rau en l'àmbit d'aplicació: la delegació intersubjectiva comporta la translació de l'exercici de la competència entre ens de nivell territorial diferent (de superior a inferior). La regulació existent és l'art. 150 de la CE per a les procedents entre l'Estat i les comunitats autònomes i l'art. 27.1 de la LRBRL per a les efectuades a ens locals; els seus requisits són:

- De tipus material, el respecte o adequació al cercle d'interès de l'ens delegat.
- De tipus formal, per habilitació de norma amb rang legal.

La delegació interorgànica consisteix en la translació de l'exercici de la competència d'un òrgan superior a un altre de jeràrquicament inferior dins del mateix ens, com a mitjà de descàrrega de treball del superior.

En la tècnica de la delegació, regulada pel sistema normatiu administratiu de la Comunitat Autònoma de Canàries, cal distingir entre:

a) La delegació, d'acord amb el que s'estableix a la Llei de bases de règim local, en el seu article 7.3 i els articles 27 i 37, delegació com a entitat local, en relació amb l'article 36.f i g de la Llei 14/1990.

b) La delegació de competències autonòmiques recollides als articles 10 i 22.3 de l'Estatut d'autonomia, i 10 de la Llei 14/1990, 26.f i g), competències que han d'exercir d'acord amb allò previst als articles 51 a 55 de la Llei 14/1990.

Per bé que en el primer cas resulta clar que som davant d'una delegació intersubjectiva, entre ens que tenen personalitat jurídica pròpia i que són subjectes a règim jurídic i a procediments administratius diferents, en el segon l'assumpte no és tan clar, ja que es va fer en qualitat d'institució de la Comunitat Autònoma, i, si bé no es pot arribar a una situació de dependència jeràrquica, sí que es pot qualificar la dependència del *cabildo* com de supremàcia, pel tipus de controls que s'estableixen legalment de l'ens delegant al delegat. La Comunitat Autònoma, en el Decret de delegació, ha de concretar: l'abast, contingut, condicions i durada de la delegació; els controls; el personal (per bé que posat a la disposició del *cabildo* insular) i que no perd la seva condició de personal de la Comunitat Autònoma; els béns i drets i obligacions, que no perden la seva titularitat dominical patrimonial de la Comunitat Autònoma segons els articles 52 i 54 de la LRJAPC; a efectes del règim de recursos es considera

---

insulars podren crear òrgans unipersonals, siguin de caràcter administratiu, les funcions dels quals seran exercides per funcionaris de carrera, com els Directors de Serveis, siguin de caràcter polític, el titular dels quals haurà de ser un Conseller electe».

20. Dictamen *cit.*, pàg. 114 i 114.

la Comunitat Autònoma superior jeràrquica del *cabildo*, i aquesta es reserva la inspecció sobre les funcions delegades, i també l'emissió d'informes preceptius i vinculants que prevegi la legislació sectorial, amb la qual cosa les competències delegades, encara que s'exercitin sota una aparent responsabilitat del *cabildo*, contenen una tutela de la Comunitat Autònoma, i en cap cas no passen a integrar-se a l'òrbita de l'actuació pròpia dels *cabildos* insulars. Sota la tècnica de delegació es pretén que l'ens autonòmic recolzi en l'Administració radicada tradicionalment a l'illa, fent servir de manera instrumental l'estructura dels *cabildos* per a l'exercici de les seves competències. Aquesta posició de poder de la Comunitat té el seu fonament en la jerarquitització evident dels interessos defensats pels uns i els altres, en la pluralitat d'administracions dissenyades per l'Estatut, i existeix, en tot cas, una supremacia o poder inherent a la superioritat dels interessos regionals defensats per la Comunitat (criteri sostingut per la STC 4/1981, de 2 de febrer).

Amb això s'assoleix el punt nodal d'aquest treball, o sigui, el moment temporal en què s'estudia i es decideix la necessitat o no de reformar tant l'Estatut d'autonomia com la Llei de règim jurídic de les administracions públiques canàries a fi de perfeccionar el sistema establert. La delegació com a tècnica de translació de competències ha estat utilitzada escassament fins a la data, malgrat que l'article 10 de la Llei 10/1990 permet un ampli marge d'actuació en ella. Això és degut, entre altres factors polítics, a la dificultat de qualsevol centre de poder polític-administratiu de procedir al seu propi desmantellament sense la presència d'una pressió històrica imparable, com s'esdevingué amb les comunitats autònomes l'any 1978. Les resistències polítiques i funcionaries fan difícil de culminar el procés, o rectificar la direcció agafada en el seu dia, quan s'han permès durant deu anys la consolidació i el creixement de l'Administració autonòmica centralitzada a les illes majors.

## 6. Diagnòstic de la situació actual

6.1. La Comunitat Autònoma de Canàries, en els deu anys que van des de 1982, en què s'aproven l'Estatut i la LOTRACA, a 1992, ha promulgat dues lleis d'organització territorial de la seva Administració, en les quals ha intentat dissenyar la posició de les diferents peces de l'engrenatge administratiu territorial, i també el sistema de competències a assignar a cadascun dels esglaons administratius creats, amb una orientació, sobretot a la segona llei, d'utilització dels *cabildos* com a Administració «comuna» gestora de l'execució de competències autonòmiques per la via de les tècniques de la transferència i la delegació. La realitat en el dia d'avui presenta l'exercici efectiu, per part dels *cabildos* insulars, d'una sèrie de funcions, atribuïdes abans a la comunitat Autònoma, que signifiquen un tant per cent ínfim respecte del total d'exercici de competències autonòmiques de gestió i execució administrativa de lleis, reglaments, programes i polítiques dissenyats pel seu poder executiu o legislatiu (vegeu el quadre annex). El fet de transferir-se les competències sobre una mateixa matèria, de manera fraccionada, mantenint la Comunitat part de les d'execució, sense altre criteri que la conveniència política de retenció per part del poder polític sobre la matèria, i transferint-ne part al *cabildo*, ha obligat que els departaments de l'Administració autonòmica mantinguin una estructura administrativo-burocràtica, alhora que els *cabildos* insulars han hagut de reforçar la seva estructura administrativa, la qual cosa no ha comportat la conculcació dels principis d'economia i eficiència.

Des de la perspectiva del receptor de l'exercici de les esmentades competències (els municipis i els ciutadans), no sembla que s'hagi produït una millora en l'eficàcia i agilitat de la resolució dels expedients administratius, ja que, per un costat, als ajuntaments de cada illa se'ls hauria de preguntar si s'han millorat la gestió de les competències transferides, i, per un altre costat, els ciutadans no troben que l'Administració se'ls hagi aproximat, sinó al contrari: el ciutadà es troba desorientat pel que fa als tràmits a fer en les matèries transferides, perquè, segons el procediment i que l'illa sigui més gran o més petita, s'ha de dirigir al *cabildo* o a la conselleria, la qual cosa és en perjudici dels principis d'eficàcia i agilitat administrativa.

6.2. Una altra qüestió és la conveniència jurídic-constitucional de mantenir un debat etern perquè la Comunitat Autònoma pugui avançar en la consecució d'una Administració pública territorial capaç d'exercir les competències i de prestar els serveis públics demanats per la població amb el fi de l'obtenció d'una qualitat de vida cada vegada millor. Cal clarificar el panorama: que hi hagi la percepció, tant dels funcionaris dels *cabildos* com dels ajuntaments i, sobretot, dels ciutadans, de la clara distribució del poder administratiu autòndmic.

6.3. Potser el problema podria no ser de nova legislació, sinó d'execució i desenvolupament d'allò legislat. Des de fa temps s'està parlant a la doctrina de la legislació motoritzada administrativa i/o de la marea normativa que, amb la posada en marxa de les comunitats autònomes, s'ha generalitzat. Enfront d'això, s'ha desenvolupat la tècnica de legislar, com una part del dret constitucional que s'ocupa, entre altres coses, de la metòdica i la racionalitat de la legislació, desenvolupades en altres comunitats autònomes (com ara la catalana i la madrilenya), i que a Canàries no ha tingut fins ara cap plasmació en acords parlamentaris ni en directrius del Govern, una de les finalitats del qual és racionalitzar i avaluar l'anomenat impuls normatiu, a fi que el legislador detecti la correlació exacta entre la necessitat de la regulació, els objectius de la norma i les regles jurídiques que imposa, i, encara que l'impuls i la necessitat el pressionin, ha de decidir sobre el contingut de l'esmentada regulació amb el degut estudi del coneixement de la realitat social i política en què s'insereix la norma, per tal d'evitar el rebuig i la desmotivació en la seva execució. Aquí no és el moment de parlar de les *check list* i de les tècniques d'avaluació normativa *ex ante*, però sí de les tècniques d'avaluació normativa *ex post*. Això és, quan una norma ha estat satisfactòria, per acompliment dels objectius marcats amb la seva promulgació, o bé els ha defraudats. A parer meu, seria el moment per procedir a una avaluació de les dues lleis d'organització administrativa de la Comunitat Autònoma, tant des del punt de vista de l'Administració de la mateixa Comunitat com dels *cabildos* i ajuntaments; això faria llum a algun tipus de perspectiva sobre si s'ha de modificar o és procedent la innovació de l'Estatut d'autonomia.

## 7. La reforma de l'Estatut, oportunitat de perfeccionar l'articulació del sistema administrativo-competencial autòndmic

### 7.1. Generalitats

S'ha deixat clar, al començament, que l'Estatut d'autonomia és la norma vèrtex de l'ordenament jurídic autòndmic pertanyent al bloc de la constitucionalitat que defineix Canàries com a expressió d'identitat territorial autòndmica i peça de l'Estat de les



autonomies dissenyat per la Constitució de 1978. Per tant, en funció d'aquest interès regional, i solament en funció seva, s'han d'operar les possibles reformes de l'Estatut d'autonomia quant a la integració dels *cabildos* insulars com a peces de l'organització administrativa de la Comunitat Autònoma, pel que fa a l'aspecte institucional-organitzatiu i pel que fa a l'aspecte competencial. Per això, i a falta d'una indicació política més definida, tancarem aquest punt amb les tres possibilitats que té el legislador estatuent: primer, modificació de l'Estatut d'autonomia; segon, modificació de la Llei de bases de règim local; i, tercer, modificació de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques canàries. Aquestes modificacions legislatives no són alternatives i excloents, sinó complementàries.

## 7.2. Modificació de l'Estatut d'autonomia

7.2.1. S'ha de comptar, de punt de partida, amb el fet que qualsevol modificació de l'Estatut implica no solament la voluntat del Parlament autonòmic, sinó la voluntat de les Corts Generals de l'Estat, i per majoria absoluta (art. 81 de la Constitució espanyola), la qual cosa significa que s'ha de comptar amb un gran consens polític.

Ha estat apuntada per algun expert<sup>21</sup> la possibilitat d'una major identificació amb l'Estatut balear, tant en el règim de llista descriptiva de competències reservades als *cabildos* insulars a l'Estatut, com en el sistema electoral. Pel que fa al sistema electoral, això no és l'objecte d'aquest treball. La llista competencial atribuïble a les Administracions intracomunitàries *ex* Estatut, a parer del qui subscriu, resulta desaconsellable pels motius següents:

a) Remet, per a qualsevol modificació de la llista de competències, tant si és per ampliar-les com per disminuir-les, a la potestat d'un legislador diferent de l'autonòmic, la qual cosa fa rígid de tal manera el sistema de competències que és impossible qualsevol adaptació a noves concepcions o circumstàncies que en poguessin aconsellar una modificació en el futur.

b) Planteja el problema de quines competències s'establirien en aquesta llista, fins a quin nivell s'han d'atribuir, i si són totes les competències d'execució administrativa per a les quals la Comunitat Autònoma té la potestat legislativa.

c) Caldria distingir les competències compartides i concurrents de les exclusives, ja que per a les primeres no s'esgota la competència legislativa en el legislador autonòmic, per la qual cosa solament aquestes darreres serien susceptibles de figurar a la llista.

d) Seria impossible trobar un criteri objectiu per esclarir quina part de la matèria concreta es plasmaria a l'Estatut com atribuïda als *cabildos* insulars i quina a la Comunitat Autònoma.

e) A més, no s'ha d'oblidar que les competències que l'Estatut d'autonomia atribueix a la Comunitat Autònoma són competències estatals que s'assignen a les comunitats autònomes per mandat de la Constitució i l'Estatut d'autonomia, i no es pot transferir als *cabildos* més que la seva mera execució administrativa, objectiu que es pot complir amb escreix per mitjà d'una norma habilitant establerta a l'Estatut, com ja existeix, i de la legislació territorial autonòmica canària.

21. Sarmiento Acosta, *op. cit.*, pàg. 133.

7.2.2. Sens perjudici d'això anterior, i insistint en la dificultat que la modificació estatutària suposa, i en el cas irremeiable d'haver de fer-ho, es va proposar, des d'un punt de vista tècnic, reformar els articles 7 i 22 de l'Estatut d'autonomia, per tal d'aclarir que els *cabildos* no formen part del poder polític de la Comunitat Autònoma, sinó que pertanyen a l'estructura administrativa del Govern de la Comunitat Autònoma, ja que no figuren recollits a l'article 152 de la Constitució. Per tant, els *cabildos* només podran ser reconeguts, a més de la seva qualificació d'entitat local, com a Administració a través de la qual la Comunitat Autònoma pot exercir les seves competències, aclarint, si això es considera necessari, que el Govern de la comunitat Autònoma s'obliga a exercitar les seves competències de gestió i administració ordinària a través de les administracions dels *cabildos* insulars, transferint, delegant o encomanant i reduint en la mateixa mesura l'Administració pròpia de la Comunitat, ja que el contrari vulneraria els principis d'economia i eficàcia de l'article 103 de la Constitució. O sigui, els *cabildos* es convertiran en l'administració ordinària de la Comunitat. La modificació aprovada pel Parlament els converteix en «institucions de la Comunitat Autònoma» a l'art. 7.2, precepte dedicat a la plasmació dels seus poders polítics superiors. Més correcte, des d'un punt de vista constitucional, hauria estat l'eliminació, a l'article 7 (ara núm. 8), de la referència als *cabildos*, i remetre la seva regulació a l'article 22, ja que la seva legitimació democràtico-representativa es troba garantida a l'article 141.4 CE, i, l'especificitat de la seva elecció, a la Llei orgànica de règim electoral. Una altra interpretació de l'actual article 7 és la feta per Parejo,<sup>22</sup> per a qui els poders de la Comunitat Autònoma entesos com a polític-superiors (Govern, Parlament i president) es refereixen al moment de la cristallització del poder polític regional, també anomenat moment primari (en el temps i en l'ordre de l'articulació de la Comunitat autònoma). El poder polític democràtic autòndmic incorpora com a Administració pública seva, en virtut de la peculiaritat o especificitat de Canàries, els *cabildos* com a institució de la comunitat, amb la seva legislació específica. En resum, els *cabildos* no són poder polític primari de la Comunitat, sinó institucions en la Comunitat, a través de la seva organització administrativa. Són institucions específiques de la Comunitat Autònoma de Canàries i per això els recull i els reconeix l'Estatut d'autonomia, ja que, d'altra manera, n'hi hauria prou amb la regulació de la LBRL.

També es va proposar de millorar la redacció de l'article 22, a fi de determinar el règim jurídic i els límits de l'ús de les tècniques de transferència, encomanda de gestió ordinària i delegació, i també més endavant es tractarà de la inserció dels municipis canaris com a possibles receptors de competències autòndmiques i insulars en règim de delegació. Amb tot això anterior s'aclariria el concepte antifibològic d'institució de la Comunitat Autònoma que deté el *cabildo*. En resum, la proposta de modificació de l'article 22 de l'Estatut d'autonomia podria haver-se redactat com si fos que Canàries s'organitza territorialment, en els termes de l'article 2, en illes i termes municipals, establint que l'administració d'aquestes entitats correspon als *cabildos*, en les illes, i als ajuntaments, en els municipis, d'acord amb allò regulat a la legislació de règim local; s'hi pot afegir que les illes es configuren, a més, com a entitats d'administració de la Comunitat Autònoma, i que el seu règim jurídic, a aquests efectes, és determinat per la Llei d'organització administrativa. Quant a la perspectiva competencial, es pot definir i distingir el que es considera com a funcions

22. Vide conferència inèdita citada.

transferides, el que es considera com a funcions delegades i el que es considera com a funcions de gestió ordinària o encomanda, deixant clara la diferència entre les competències pròpies i, si s'escau, transferides com a entitats locals, i les delegades com a administració de la Comunitat Autònoma. Tanmateix, la modificació proposada i aprovada pel Parlament canari converteix en número 4 de l'article 22 l'anterior tercer paràgraf del precepte vigent, per explicitar que els *cabildos* assumeixen, solament en la seva condició d'institucions de la Comunitat Autònoma, la representació ordinària del Govern i l'Administració, diferint de la llei (es refereix a la norma organitzatòria i articuladora de l'Administració canària) en la forma i manera en què les competències de la comunitat li poden ser atribuïdes. El fet, en aparença intranscendent, d'atribució d'un nou apartat (el núm. 4) a la representació ostentada pels *cabildos* i la seva capacitat d'exercici residual de competències en nom de la Comunitat, d'acord amb els tècnics de l'apartat anterior, té la fonamental conseqüència de contradir la teleologia de tots dos incisos, ja que, si per un costat en el núm. 3 es distingeix incorrectament entre competències pròpies, com a Administració local, i transferides o delegades de la Comunitat, desaprofitant l'oportunitat de la reforma per deixar clar l'exercici de les competències pròpies com a ens local i les transferides, implica que ha d'exercir-se d'acord amb el règim jurídic d'Administració local. Mentre que les delegades hauran de contreure's al règim jurídic i procedimental de la Comunitat, ens delegant, en el nou apartat 4 s'exclou qualsevol paper del *cabildo* com a ens local en l'exercici de competències autonòmiques, restringint la seva representació i exercici de competències autonòmiques al seu caràcter d'institució de la Comunitat. Com expressa l'abans esmentat Dictamen del Consell Consultiu<sup>23</sup> a la dita proposta de reforma, la nova redacció té la virtut de convertir el *cabildo* en institució de la Comunitat quan executi competències no exercides pels òrgans autonòmics, però continua essent Administració local coadjuvant o copartícip estatutari quan és receptor de transferències o delegacions.

D'altra banda, la reforma atorga als *cabildos* la representació ordinària del Govern, i no pas de l'Administració com expressa el text vigent, a l'illa, extrem que ha d'entendre's solament a efectes merament protocol·laris.

Com expressa Parejo,<sup>24</sup> l'article 22 hauria de referir-se, per la seva ubicació sistemàtica a l'encapçalament de la secció 3a. del títol I, «govern dels territoris insulars», al poder públic administratiu articular territorialment en illes i municipis. Aquest precepte s'ha d'interrelacionar o interpretar coordinadament amb l'art. 7, ja que aquest, com a informador de tot el títol, es refereix a totes les institucions polítiques canàries, que es complementen necessàriament amb els governs insulars i municipals de l'article 22. Això és, els *cabildos* són institució de la comunitat des de la seva naturalesa d'Administració local específica de Canàries; constitueixen l'Administració comuna per a l'exercici de les funcions derivades de les competències ostentades per la Comunitat.

## 8. Modificació de la Llei reguladora de les bases de règim local

Quant a la legislació de règim local, es podria estudiar una modificació de la Llei de bases de règim local en el sentit de la disposició addicional que regula els territoris

23. Dictamen núm. 65/94, pàg. 41.

24. Vide conferència inèdita citada.

històrics bascos, per possibilitar més gran flexibilitat d'autoorganització a l'entitat insular, com a Administració de la Comunitat Autònoma; això sí, subjecta la seva actuació en tots dos casos sempre a un mateix règim jurídic per evitar problemes esquizoïdes en l'exercici de les seves competències atribuïdes i conflictes institucionals entre la direcció política insular i el Govern de Canàries.

Aquestes modificacions, lògicament, poden anar acompanyades d'una modificació del règim electoral autonòmic. Algun autor<sup>25</sup> ha proposat la transferència al legislador territorial autonòmic del sistema electoral dels *cabildos* insulars, la qual cosa sembla problemàtica en virtut que la Constitució en el seu article 81 i la Llei orgànica del règim electoral general han entès que, com a entitat local, no és possible la seva regulació pel Parlament autònom. Això seria un tema objecte d'un altre treball, però sí que es pot apuntar que, a fi d'una més gran travesada i fluïdesa en l'articulació territorial autonòmica en tres nivells (Govern i Administració directiva autonòmica, Administració gestora i executora ordinària dels *cabildos* insulars i Administració prestadora de serveis públics dels municipis), seria convenient evitar les possibles disfuncions de representacions polítiques diferents de l'ens insular i el poder polític autonòmic regional, per tal que es descarti, *ab initio*, l'aplicació del sistema balear d'elecció dels consells insulars per mitjà dels representants parlamentaris elegits a l'illa, per tal com això portaria el Parlament regional a la confrontació d'interessos insulars amb els interessos regionals.

## 9. Reformes o modificacions a introduir en la Llei de règim jurídic d'administracions públiques canàries

En cas de modificar-se l'Estatut, òbviament caldria modificar necessàriament la Llei de règim jurídic d'administracions públiques canàries, però fins i tot sense modificar el text estatutari, extrem que s'ha apuntat com a inconvenient, hi cabria la modificació de la Llei de règim jurídic d'administracions públiques canàries pel que fa als temes següents:

9.1. Articular l'organització i règim jurídic dels *cabildos* insulars com a institucions coadjuvants de l'Administració de la Comunitat Autònoma, diferenciant també, quant al tema competencial, l'atribució de competències com a ens local amb la categoria de pròpies o delegades en virtut del previst a la Llei de bases de règim local i a l'Estatut.

9.2. La modificació en el sistema d'atribució de competències autonòmiques, per mitjà de delegacions, del règim jurídic d'exercici de cadascuna d'elles, que s'ha de simplificar al màxim possible per evitar l'esquizofrènia administrativa.

La reforma de la LRJAPC hauria d'abordar els límits de la delegació intersubjectiva i règim jurídic d'exercici de les competències delegades, i també decidir clarament si s'opta per la coexistència d'una administració autonòmica de gestió i execució o s'encomanen, per mitjà de les tècniques ja previstes — fins i tot tornant a pensar en les encomandes de gestió ordinària —, totes les funcions d'administració i gestió ordinària als *cabildos*. Alternativa, aquesta, que presenta les variables següents:

25. Sarmiento Acosta, *op. cit.*

1. En línia amb l'acord del Parlament de Canàries de 28 i 29 d'octubre de 1992, transferir o delegar blocs coherents de competències d'execució i gestió administrativa, per evitar la duplicitat burocràtica i la confusió ciutadana.

2. S'han de discriminar, entre illes, les funcions i tècniques a utilitzar, perquè per predicar igualtat de tractament legislatiu i competencial cal partir de pressupòsits d'identitat entre els *cabildos* de les illes capitalines i els de les illes perifèriques, asserció que la realitat desmenteix. Resulta clar que el paper del *cabildo* en l'un i en l'altre cas ha de ser diferent:

a) A les illes capitalines, ultra gestionar les competències autonòmiques de mera execució, s'ha de comptar amb el *cabildo* com a equilibrador del nivell de prestació de serveis públics entre les àrees metropolitanes capitalines (en l'ajuntament o ens metropolità de les quals s'han de delegar, al seu torn, una gran part de les funcions de gestió dels serveis públics) i la resta dels municipis de l'illa, fent més èmfasi, en aquest cas, en el *cabildo* com a ajuntament d'ajuntaments.

b) A les illes perifèriques s'han de constituir efectivament en l'Administració de la Comunitat Autònoma a l'illa.

En aquest sentit, i com a conclusió, es pot advertir allò expressat per la doctrina<sup>26</sup> sobre els problemes que la Comunitat Autònoma balear s'ha plantejat per l'art. 39 del seu Estatut, que ha fet reconsiderar al Govern balear la tècnica del desplaçament de competències auspiciada per l'esmentat precepte i reconduir-lo en la Llei de consells insulars. En resum, l'articulació de les comunitats autònomes, com ha expressat l'informe de la Comissió d'Experts que va donar lloc a la LOAPA, ha d'evitar la formació d'un aparat administratiu duplicat a les comunitats autònomes, ja que s'hi reproduïrien els problemes generats per la configuració d'una centralització regional.

## 10. La qüestió municipal

Un cop consolidat el mapa autonòmic en els estatuts amb la redacció i promulgació de la LBRL, qualificada en el seu preàmbul com la Constitució interior de l'Estat, l'Administració local es configura com el tercer nivell de les administracions territorials en què s'organitza l'Estat de les autonomies, amb un règim jurídic a cavall entre la seva dependència de l'Administració de l'Estat i les administracions autonòmiques, i la constitucionalitat del qual ha estat legalitzada amb la Sentència del Tribunal Constitucional de 21 de desembre de 1989. La seva característica bàsica és la construcció d'un model de règim municipal basat en un poder executiu fort, l'alcaldia, i en una assemblea democràtica representativa, el ple, d'elecció directa pels ciutadans, que constitueixen uns òrgans als quals s'atribueix un bagatge de competències que, superant les tradicionalment assignades als ajuntaments (seguretat pública, trànsit, proveïments, escorxadors, fires, mercats, salubritat pública, cementiris, subministrament d'aigua, enllumenat, recollida i tractament de residus, clavegueram, etc.), enriqueix el catàleg amb noves competències (com ara protecció civil, promoció i gestió

26. Conferència inèdita del cap dels Serveis Jurídics del Govern balear, Pere Aguiló Monjo, a les Jornades sobre el futur dels *cabildos* davant la Reforma de l'Estatut d'autonomia, Santa Cruz de Tenerife, juny de 1994.

d'habitatges, patrimoni històrico-artístic, protecció del medi ambient, defensa dels usuaris i reinserció social, transport públic de viatgers, activitats i instal·lacions esportives, cultura, turisme, ensenyament, urbanisme) que fan del municipi l'Administració gestora per excel·lència dels serveis públics en sentit ampli, que determinen el paràmetre de qualitat de vida dels ciutadans. Com a complement i per al marc provincial del règim comú, la Llei de bases de règim local configura unes diputacions com a Administració indirecta o coordinadora en la prestació de serveis i competències municipals, quant a la garantia del seu estàndard mínim, per la via dels principis de solidaritat, economia i eficiència en la seva gestió. A Canàries s'ha previst un sofisticat sistema organitzatiu-administratiu, i s'ha relegat el nivell municipal a la seva menció a l'article 22 de l'Estatut, sense que les PREA analitzades incideixin a desenvolupar el paper del municipi.

El professor Font i Lloveret<sup>27</sup> anomena «la rebel·lió de la ventafocs» la creixent ona d'esdeveniments que, durant els anys 1993 i 1994, han posat d'actualitat que el sistema d'articulació territorial no ha estat tancat per al nivell municipal amb l'aprovació de la Llei reguladora de les bases de règim local. Els municipis cristal·litzen les seves reivindicacions a l'Assemblea de la FEMP de novembre de 1993 a la Corunya, on queda patent que no solament els municipis reclamen més grans competències i més finançament per als serveis que presten davant la creixent demanda dels ciutadans, sinó que, segons diu Font, es reclama una dignificació del paper del municipi en el conjunt del sistema polític administratiu.

En el moment actual, la diagnosi del poder municipal a la Comunitat Autònoma de Canàries no és precisament gens falaguera. Els municipis, cada dia més conscients del paper protagonista que els ha atorgat la LBRL, pretenen exercir, gairebé sempre a requeriment dels col·lectius ciutadans també cada dia més conscients, el paper d'Administració gestora, a fi de complimentar aquesta expectativa administrativa a la qual acudeixen per resoldre els problemes de la seva quotidianitat (trànsit, contaminació, infraestructura, equipament ciutadà, zones verdes, culturals, esportives, habitatges, assistència social a la població marginada i tercera edat, protecció al consum, qualitat dels serveis essencials, aigua, sanejament, endreç urbà, enllumenat, etc.). Però la falta de transferències de competències i recursos financers per al seu exercici per part de les administracions territorials superiors i la insuficiència dels propis fan difícil aconseguir els esmentats objectius, que en aquests darrers deu anys, en la major part dels casos no han estat, ni de molt, substituïts pel *cabildo* de cada illa, centrat cada cop més en un poder administratiu superior de programació i planificació d'objectius «insulars» que, en funció de les competències que demanda, se li transfereixen de la Comunitat Autònoma; i també en el seu propi desig d'afirmació com a plataforma política, la qual cosa ha ocasionat una percepció des dels municipis d'allunyament del *cabildo* dels interessos municipals, la suma dels quals és únicament el que s'ha de considerar interès insular (diferentment de la concepció d'interès regional), abandonant la seva prescripció legal de coordinador i subsidiador de l'exercici de competències municipals i supramunicipals en el marc insular, tal com li correspon com a poder local. També es pot acusar la Comunitat Autònoma d'una falta de sensibilitat municipalista, manifestada en la seva pròpia normativa referent als municipis, que expressa

27. Font i Lloveret, Tomàs, «La Administración local en las comunidades autónomas», a l'*Informe de las Comunidades Autónomas*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 1994, pàg. 453-459.

en alguns casos una ignorància a nivells patètics quant al règim jurídic de les administracions locals, els seus òrgans de govern, les seves competències i el règim de funcionament. Per a l'atorgament de subvencions hi ha una absurda exigència d'acords plenaris, de fomalització de formularis humiliants a les autoritats municipals i de complexitat de tràmits per rebre assessorament i cooperació per part dels òrgans de la Comunitat Autònoma, ultra escàs personal especialitzat i coneixedor de la legislació local, assignat als departaments responsables de relacionar-se amb l'Administració local. La Comunitat Autònoma ha pretès dirigir l'Administració municipal solament amb actuacions d'inspecció i control, partint de la base que el municipi i els seus òrgans de govern representatius, l'alcalde i el ple, són potencials infractors de la legalitat, normativa que es promulga des de la teoria i que està cridada al fracàs, pel seu allunyament de la realitat social i per la impossibilitat de control i de coacció que la normativa comunitària pressuposa i que mai no és duta a terme, per falta de mitjans materials de l'Administració autonòmica. Aquest pessimista diagnòstic es veu avalat pel naixement d'un moviment municipalista reivindicatiu que ha plantejat l'exigència de majors transferències financeres per a la gestió dels municipis i que s'ha enfrontat a les autoritats regionals pel repartiment de fons pressupostaris autonòmics.

La solució passaria pels paràmetres següents:

a) La simple transferència financera de fons al municipi no solucionaria res, perquè d'aquí a quatre anys s'estarà en igual situació que actualment. La Comunitat Autònoma ha de concretar el paper potencial dels municipis d'esglau administratiu d'exercici de totes aquelles competències d'execució i administració que no excedeixin del cercle d'interès municipal (té sentit que les activitats classificades, o les llicències en sòl rústic amb pla adaptat a la Llei 5/1987, no estiguin en el nivell competencial municipal?) i transferir per a això competències i recursos.

b) S'ha de controlar l'exercici de les esmentades competències i transferències amb un estricte programa de modernització de les administracions municipals.

c) S'ha de procedir a un estudi, pel Parlament regional, de la redefinició dels termes municipals, o, si s'escau, imposar per la via de concertació o delegació de competències les mancomunitats de serveis entre municipals.

d) S'ha de potenciar el tractament diferenciat en els municipis de l'arxipèlag des del punt de vista normatiu, ja que hi ha a Canàries tres classes de municipis: els municipis de les dues àrees capitalines, que haurien de tenir un tractament no solament excepcional quant a competències, sinó a exigència i eficàcia en el seu exercici; els municipis turístics, i la resta del municipis.

## 10.2. *Modificació del títol V de la LRJAPC*

La primera Llei autonòmica 8/1986, de 18 de novembre, es publica el dia 19 en el BOE, deu dies abans de la publicació del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, amb una idèntica regulació de totes dues normes, quant al títol V de la primera, sobre el règim de funcionament de les entitats municipals, amb la diferència que, si bé el Reglament és més correcte tècnicament —abraça la pràctica totalitat de supòsits i situacions en què es pot trobar el règim jurídic de les

entitats locals, respecte de l'àmbit d'autonomia, quant a la seva autoorganització, que reconeix la LBRL—, la Llei autonòmica realitza un deficient desenvolupament de la LBRL, amb nombroses llacunes, contradiccions i regulacions totalment allunyades de la realitat político-administrativa, la qual cosa ha creat als ajuntaments canaris un enorme problema de règim jurídic pel que fa al ja complicat i travat sistema de fonts de la nostra Administració local, ja que després de la STC de 21 de desembre de 1989 no es pot aprovar un Reglament orgànic ignorant l'esmentada norma legal autonòmica.

Per això sembla de caràcter urgent una iniciativa legislativa sobre el mencionat títol de la LRJAPC, que es podria instrumentar així:

a) Derogar el títol V i aprovar la Comunitat Autònoma un reglament orgànic tipus, o diversos, com a directriu, que poguessin ser assumits per cada un dels ajuntaments. Aquesta solució deixaria sense legislació autonòmica assumptes transcendents per al funcionament dels ens municipals (avui tampoc regulats a la LRJAPC), com ara contractes administratius, gestió de serveis públics, funció pública local, obres i autoritzacions, etc.

b) Modificació de la Llei per convertir-la en un eficaç desenvolupament per la Comunitat Autònoma del règim de funcionament dels seus ajuntaments, la qual cosa significa no solament regular el seu règim jurídic, organització i procediment, sinó les diferents formes de gestió dels serveis públics, els contractes administratius locals, la funció pública local, els béns i el patrimoni, el territori municipal i les seves alteracions, obres i activitats, etc. Sense entrar en el detall del règim jurídic del funcionament dels seus òrgans, extrem que ha de ser remès al ROFRJEL, com a norma supletòria de segon grau, sens perjudici de l'aprovació pel departament autonòmic responsable de l'assessorament municipal de diversos models de reglaments orgànics tipus, que poden ser assumits pels municipis, per mitjà d'acords plenaris.

## 11. Conclusions

1. L'article 141.4 de la CE defineix la naturalesa i els límits de la manipulació dels governs insulars, i també la seva necessària incardinació en l'Administració local.

2. El debat *cabildos*-Comunitat Autònoma s'ha desenfocat i ha presentat com a incompatible l'existència d'uns *cabildos* amb un fort contingut competencial enfront del desenvolupament i la consolidació de la Comunitat Autonòmica.

3. S'ha de partir de la base que Canàries ha de procurar tenir una sola veu institucional davant la Unió Europea, a la vista de la configuració dels principis d'unitat i de subsidiarietat plasmats al Tractat de Maastrich.

4. Sens perjudici d'això, s'ha de mantenir l'especificitat dels *cabildos* com a administració i govern de l'illa, i prestar-se a ser l'Administració comuna de la Comunitat, sense perdre els seus signes d'identitat, que es residencien en la seva legitimitat democràtico-representativa i en la seva autonomia com a Administració local.

5. La reforma de l'Estatut, tal com ha estat plantejada, sobretot en els articles 7 i 22, significa una major interiorització dels *cabildos* en l'estructura autonòmica, i tras-toca el sistema polític regional concebut per l'Estatut en la seva primera redacció.



La reforma es podria exercitar en el pla competencial, reservant *ex Estatut* als *cabildos* un nucli bàsic de funcions administratives en determinades competències que s'hagin d'exercir en el pla insular.

6. D'altra banda, s'està difuminant cada dia més la connexió dels *cabildos* amb els ajuntaments, sense que aquest fenomen estigui essent acompanyat per una substitució, en aquest paper, pels òrgans de la Comunitat Autònoma (Vice-conselleria d'Administracions Públiques).

### Quadre comparatiu de transferències de competències als *cabildos* insulars

Llei 8/1986, de 18 de novembre  
(Article 47)

- Programes insulars d'assistència, assessorament tècnic i capacitació dels agricultors (Decret 59/1988, de 12 d'abril, en matèria d'agricultura).
- Campanya fitosanitària.
- Granges experimentals.
- Caça (Decret 63/1988, de 12 d'abril, en matèria de política territorial).
- Activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses (Decret 63/1988, de 12 d'abril).
- Foment de l'artesanaria (Decret 58/1988, en matèria d'artesanaria).
- Subrogació en l'activitat de plans urbanístics municipals i en l'atorgament de llicències d'obres (Decret 63/1988, de 12 d'abril).
- Conservació i política de carreteres, tret en aquelles que per Llei autonòmica siguin declarades d'interès regional (Decret 65/1988, de 12 d'abril).
- Conservació i política d'obres hidràuliques.
- Administració insular de les aigües terrestres en els termes de la legislació autonòmica.
- Policia administrativa d'habitatges i conservació del parc públic d'habitatges (Decret 64/1988, de 12 d'abril, en matèria d'habitatges).

Llei 14/1990, de 26 de juliol  
(disposició addicional 1)

- Demarcacions territorials, alteració de termes i denominació oficial dels municipis, amb dictamen previ del Consell Consultiu de Canàries.
- Les funcions pròpies de les agències d'extensió agrària.
- Infraestructura rural de caràcter insular.
- Campanyes de sanejament zoonitari.
- Granges experimentals.
- Caça.
- Foment de la cultura, esports, ocupació, lleure i esbarjo en l'àmbit insular.
- Conservació i administració del patrimoni històric-artístic insular.
- Fires i mercats insulars.
- Subrogació en les competències municipals sobre el planejament urbanístic i sobre l'atorgament de llicències d'obres en cas de denúncia de la mora.
- Carreteres, tret de les que es declari d'interès regional, en el marc del que disposi la legislació sectorial autonòmica.
- Transport per carretera i per cable.
- Promoció i policia del turisme insular, tret de les potestats d'inspecció i sanció.
- Policia d'espectacles.
- Gestió dels ports de refugi i espor-

- Transports interurbans per carretera i transport per cable (Decret 61/1988, de 12 d'abril, en matèria de transports terrestres).
- Foment del turisme insular (Decret 62/1988, de 12 d'abril, en matèria de turisme).
- Policia de l'activitat turística insular, tret de la potestat sancionadora i el servei d'inspecció.
- Foment de cultura i esports (Decret 60/1988, de 12 d'abril, en matèria de cultura, esports i patrimoni històrico-artístic).
- Conservació del patrimoni històrico-artístic insular (Decret 60/1988, de 12 d'abril).
- Demarcacions territorials, alteració de termes i denominació oficial dels municipis de l'illa d'acord amb els principis que informen els articles 13 i 14 de la LBRL, amb dictamen previ del Consell Consultiu de Canàries (Decret 55/1988, de 12 d'abril, en matèria de règim local).
- Fires i mercats insulars (Decret 57/1988, de 12 d'abril, en matèria de fires i mercats insulars).
- Policia d'espectacles (Decret 56/1988, de 12 d'abril, en matèria de policia d'espectacles).
- tius, tret que siguin declarats d'interès regional pel Govern de Canàries.
- Activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses.
- Foment de l'artesanía.
- Policia d'habitatges i conservació i administració del parc públic d'habitatges.
- Conservació i policia d'obres hidràuliques i administració insular de les aigües terrestre en els termes que estableixi la legislació sectorial autonòmica.

Quadre comparatiu de competències susceptibles de delegació  
als *cabildos* insulars

Llei 8/1986, de 18 de novembre  
(Article 43)

- Assistència social, serveis socials i protecció de menors.
- Carreteres.
- Obres hidràuliques.
- L'administració dels ports de refugi.
- Cambres oficials de la propietat urbana.
- Defensa del consumidor.
- Regulació de preus i tarifes de serveis públics de competència local.
- Marisqueig i aqüicultura.
- Sanitat animal.
- Qualsevol altres que per lleis sectorials autonòmiques s'estableixin.

Llei 14/1990, de 14 d'abril  
(disposició addicional 2)

- Assistència social i serveis socials.
- Defensa del consumidor.
- Serveis forestals, vies pecuàries i pastures.
- Aqüicultura i cultius marins.
- Protecció del medi ambient.
- Gestió i conservació d'espais naturals protegits en el marc del que disposi la legislació sectorial autonòmica.
- Administració de les residències d'estudiants establertes a l'illa.
- Execució d'obres públiques d'interès regional.
- Museus, biblioteques i arxius que no es reservi per a ella la Comunitat Autònoma.
- Qualsevol altres que s'estableixin per lleis sectorials autonòmiques.



III LEGISLATURA NÚM. 163

29 de diciembre de 1994

# BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

## SUMARIO

### PROPUESTAS DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA APROBADAS POR EL PARLAMENTO DE CANARIAS

**PREA-1** Propuesta de Reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

Página 4324

### PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA APROBADAS POR EL PARLAMENTO DE CANARIAS

**PREA-1** *Propuesta de Reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.*

(Publicación: BOPC núm. 159, 19/12/94)

#### PRESIDENCIA

El Parlamento de Canarias, en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 1994, aprobó la Propuesta de Reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, a presentar ante las Cortes Generales.

Asimismo, en la citada sesión plenaria fueron designados los Diputados encargados de la defensa de dicha iniciativa ante las Cortes Generales.

De conformidad con lo establecido en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la Sede del Parlamento, a 21 de diciembre de 1994. - EL PRESIDENTE, Victoriano Ríos Pérez.

## PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 10/1982, DE 10 DE AGOSTO, DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En noviembre de 1991 se inició en el Parlamento de Canarias el proceso que habría de conducir a la elaboración de una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, como consecuencia de una comunicación presentada por el Gobierno en la que se planteó la necesidad de emprender la reforma y se señalaban las materias que debían ser objeto de ella. A tal efecto, la Cámara acordó crear una comisión de estudio, de acuerdo con las previsiones del art. 50 de su Reglamento, a la que se encomendó los trabajos preliminares de estudio sobre dos bloques de materias; de una parte la ampliación de las competencias de Canarias, y de otra, posibles modificaciones sobre otros aspectos del Estatuto de Autonomía necesitadas de revisión. En diciembre de 1991, quedaban fijadas por el Pleno del Parlamento las normas de funcionamiento de la "Comisión de Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía", que quedó constituida el día 9 de enero de 1992. A partir de entonces, la Comisión inicia una prolija tarea de estudio, incorporando a sus trabajos informes de especialistas en las distintas materias incluidas en el plan de trabajo. Concluida esta primera etapa, se da paso en el seno de la Comisión a los debates de contenido político, culminando su cometido en un dictamen que fue elevado al Pleno, que quedó aprobado por éste en sesión del día 15 de julio de 1994. Dicho dictamen tenía por finalidad servir de marco referencial para el ejercicio por los Grupos Parlamentarios de la iniciativa la propuesta de reforma del Estatuto.

La presente propuesta de reforma se basa esencialmente en el dictamen de la Comisión de Estudio, incorporándose muchas modificaciones respecto del dictamen inicial de la Comisión de Estudio, fruto de los acuerdos alcanzados por los Grupos Parlamentarios, y aborda la reforma del Estatuto en los extremos siguientes: constitución de la Comunidad Autónoma (art. 1), territorio (art. 2), principios rectores de la política (art. 5), comunidades canarias en el exterior (artículo nuevo), Cabildos Insulares (art. 7 y 22), sistema electoral (art. 8 y D.T. Primera), elección de la Mesa del Parlamento (art. 11), funciones del Parlamento (art. 12), Diputado del Común (art. 13), Presidente del Gobierno (art. 16), Administración de la Co-

munidad Autónoma (art. 21), órganos jurisdiccionales (art. 25 y 26), Administración de Justicia (art. 27), demarcaciones (art. 28), competencias (art. 29 a 36), Convenios con otras Comunidades Autónomas (art. 37), alcance de las competencias (art. 39), Consejo Consultivo de Canarias (art. 43), Régimen Económico y Fiscal (art. 45), financiación (art. 54), reforma del Estatuto (art. 63), cesión de tributos (Disp. Adicional Segunda, creación de una nueva Disposición Adicional sobre atribución de facultades en materia de impuestos indirectos, vía art. 150.2 de la Constitución), sede de la Delegación del Gobierno (Disp. Adicional Tercera), y supresión de las disposiciones transitorias segunda y octava.

**Artículo Primero.- Los preceptos de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, que se relacionan quedan modificados de la siguiente forma:**

#### 1. Artículo 1.-

**"Canarias, como expresión de su identidad singular, y en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad, se constituye en Comunidad Autónoma, en el marco de la unidad de la Nación española, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.**

La Comunidad Autónoma de Canarias, a través de sus instituciones democráticas, asume como tarea suprema la defensa de los intereses canarios, la solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo canario, del que emanan sus poderes, el desarrollo equilibrado de las islas y la cooperación con otros pueblos, en el marco constitucional y estatutario."

#### 2. Artículo 2.-

**"El ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario."**

#### 3. Artículo 5.-

**"1. Los ciudadanos de Canarias son titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución.**

2. Los poderes públicos canarios, en el marco de sus competencias, asumen como principios rectores de su política:

a) La promoción de las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la igualdad de los individuos y los grupos en que se integran.

b) La defensa de la identidad y de los valores e intereses del pueblo canario.

c) La consecución del pleno empleo y del desarrollo equilibrado entre las islas.

d) La solidaridad consagrada en el artículo 138 de la Constitución.

e) La defensa y protección del medio ambiente del Archipiélago.”

4. Se crea un artículo nuevo, que pasa a ser artículo 7.-

“Las comunidades canarias establecidas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma podrán solicitar como tales el reconocimiento de su personalidad de origen, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de las islas. Una Ley del Parlamento de Canarias regulará el alcance y contenido del reconocimiento mencionado, sin perjuicio de las competencias del Estado, así como la especial consideración a los descendientes de canarios emigrados que regresen al Archipiélago, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos.”

5. Artículo 7.- Pasa a ser artículo 8.

“1. Los poderes de la Comunidad Autónoma de Canarias se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente.

2. 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 les atribuyan las Leyes.”

6. Artículo 8.- Pasa a ser artículo 9.

“1. El Parlamento, órgano representativo del pueblo canario, estará constituido por Diputados

regionales elegidos por sufragio universal, directo, igual, libre y secreto.

2. El sistema electoral es el de representación proporcional.

3. El número de Diputados regionales no será inferior a 50 ni superior a 70.

4. Cada una de las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife constituye una circunscripción electoral.”

7. Artículo 11.- Pasa a ser artículo 12.

“1. El Parlamento, en la primera reunión de cada legislatura elegirá una Mesa formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. El Presidente será elegido por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

El Parlamento funcionará en Pleno y en Comisiones.

2. El Parlamento dictará su Reglamento, que deberá ser aprobado por mayoría absoluta de sus miembros. En él se determinará el régimen de sesiones, la formación de grupos parlamentarios y el funcionamiento de la Diputación Permanente, así como cuantas otras cuestiones afecten a los procedimientos legislativos y de control político.

3. Los acuerdos se adoptarán por mayoría simple, a excepción de los casos en que en este propio Estatuto se establezca otro sistema de mayorías. No obstante, cuando al menos los dos tercios de los Diputados representantes de una isla se opusieran en el Pleno a la adopción de un acuerdo por considerarlo perjudicial para la misma, el asunto se pospondrá a la sesión siguiente.

4. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno Canario y a los Diputados regionales o a un Cabildo Insular.

La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley que hayan de ser tramitadas por el Parlamento Canario se regulará por éste mediante ley, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 87, 3, de la Constitución.

5. El Parlamento se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. Los períodos ordinarios de sesiones comprenderán ciento veinte días y se celebrarán entre las fechas que señale el Reglamento. Las sesiones extraordinarias

rias habrán de ser convocadas por su Presidente, con especificación, en todo caso, del orden del día, a petición de la Diputación Permanente, de una cuarta parte de los Diputados o del número de grupos parlamentarios que el Reglamento determine, así como a petición del Gobierno.

6. El Parlamento de Canarias fijará su propio presupuesto.

7. Las leyes de Canarias serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente del Gobierno Canario, y publicadas en el "Boletín Oficial de la Comunidad" y en el "Boletín Oficial del Estado". A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de su publicación en el "Boletín Oficial de la Comunidad"

8. El control de la constitucionalidad de las leyes del Parlamento de Canarias corresponderá al Tribunal Constitucional."

#### 8. Artículo 12.- Pasa a ser artículo 13.

"Son funciones del Parlamento:

a) Ejercer la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma.

b) Aprobar los presupuestos de la misma.

c) Controlar políticamente la acción del Gobierno Canario.

d) Designar, de entre sus miembros y para cada legislatura del Parlamento de Canarias, a los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma, asegurando, en todo caso, la adecuada representación proporcional. La aceptación de su designación comportará la renuncia a su condición de diputado regional.

Una ley del Parlamento de Canarias desarrollará lo dispuesto en este apartado.

e) Solicitar del Gobierno del Estado la adopción y presentación de proyectos de ley, y presentar directamente proposiciones de ley ante las Cortes Generales, de acuerdo con el artículo 87,2, de la Constitución.

f) Interponer recursos de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal Constitucional en los supuestos y en los términos previstos en la Constitución.

g) Cualesquiera otras que le asigne la Constitución, el presente Estatuto o las leyes."

#### 9. Artículo 13.- Pasa a ser artículo 14.

"1. El Diputado del Común es el alto comisionado del Parlamento de Canarias para la defensa de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas y supervisará las actividades de las Administraciones Públicas Canarias de acuerdo con lo que establezca la Ley.

2. Será elegido por mayoría de tres quintas partes de los miembros del Parlamento de Canarias.

3. El Diputado del Común coordinará sus funciones con las del Defensor del Pueblo.

4. Una Ley del Parlamento de Canarias regulará su organización y funcionamiento."

#### 10. Artículo 16.- Pasa a ser artículo 17.

"1. El Parlamento elegirá de entre sus miembros al Presidente del Gobierno de Canarias.

2. El Presidente del Parlamento, previa consulta con las fuerzas políticas representadas en el mismo, y oída la Mesa, propondrá un candidato a Presidente del Gobierno canario. El candidato presentará su programa al Parlamento. Para ser elegido, el candidato deberá obtener en primera votación mayoría absoluta; de no obtenerla, se procederá a una nueva votación pasadas cuarenta y ocho horas, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviera mayoría simple. Caso de no conseguirse dicha mayoría, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Parlamento, éste quedará automáticamente disuelto, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones para el mismo. El mandato del nuevo Parlamento durará, en todo caso, hasta la fecha que debiera concluir el del primero.

3. Una vez elegido, el Presidente será nombrado por el Rey."

**11. Artículo 21.- Pasa a ser artículo 22.**

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y organización de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado.

2. La organización de la Administración Pública Canaria responderá a los principios de eficacia, economía, máxima proximidad a los ciudadanos y atención al hecho insular.

3. La Comunidad Autónoma podrá ejercer sus funciones administrativas, bien directamente, bien por delegación o encomienda a los Cabildos Insulares y Ayuntamientos, de conformidad con las leyes del Parlamento de Canarias.”

**12. Artículo 22.- Pasa a ser artículo 23.**

“1. Canarias articula su organización territorial en siete islas, y éstas a su vez en municipios, cuyas instituciones de gobierno local son, respectivamente, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos.

2. El Cabildo constituye el órgano de gobierno y administración insular. Tendrá autonomía plena en los términos que establece la Constitución y su legislación específica conforme a lo dispuesto en el artículo 32 del presente Estatuto.

3. A los Cabildos Insulares les corresponde el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias; las que se les transfieran o deleguen, por la Comunidad Autónoma, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno Canario, en los términos que establezcan las leyes de su Parlamento. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporados los medios económicos, materiales y personales que correspondan.

4. Los Cabildos Insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen en cada isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la Ley.

5. El Gobierno Canario coordina la actividad de los Cabildos Insulares en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma.”

**13. Artículo 25.- Pasa a ser artículo 26.**

“1. La competencia de los órganos jurisdiccionales de Canarias se extiende a:

a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, sin más excepciones que las establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial y leyes procesales del Estado.”

b) En el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión.

c) En el orden contencioso-administrativo, a los recursos que se deduzcan contra los actos y disposiciones de las Administraciones públicas en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial.

2. En las restantes materias se podrá interponer, cuando proceda, ante el Tribunal Supremo, el recurso de casación o el que corresponda, según las leyes del Estado y, en su caso, el de revisión.”

**14. Artículo 26.- Pasa a ser artículo 27.**

“En todo caso, corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Canarias:

1. Conocer de las responsabilidades que se indiquen en los artículos 10 y 19 de este Estatuto.

2. Entender de los recursos relacionados con los procesos electorales de la Comunidad Autónoma.

3. Resolver los conflictos de competencia entre órganos judiciales de Canarias.

4. Resolver los conflictos de atribuciones entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales, y los de éstas entre sí.”

**15. Artículo 27.- Pasa a ser artículo 28.**

“En relación con la Administración de Justicia, exceptuada la jurisdicción militar, corresponde a la Comunidad Autónoma:

1. Ejercer todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno del Estado.

2. Fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de Cana-



rias, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial.

**3. La Comunidad Autónoma podrá asignar medios y recursos a los Juzgados y Tribunales de Canarias."**

**16. Artículo 28.- Pasa a ser artículo 29.**

"1. La Comunidad Autónoma participará en la fijación de las demarcaciones correspondientes en las notarías, registros de la propiedad y mercantil radicados en su territorio.

2. Los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles serán nombrados por el Gobierno de Canarias de conformidad con las leyes del Estado y en igualdad de derechos, tanto si los aspirantes ejercen dentro o fuera de Canarias.

3. A instancia del Gobierno de Canarias, el órgano competente convocará los concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes en Canarias de Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial.

4. Las Administraciones Públicas competentes por razón de la materia, garantizarán en el Archipiélago el principio constitucional del coste de la insularidad, en la resolución de los problemas de territorialidad y operatividad de Juzgados y Tribunales."

**17. Artículo 29.- Pasa a ser artículo 30.**

La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

1. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

2. Régimen de sus organismos autónomos, de acuerdo con la legislación básica del Estado.

3. Demarcaciones territoriales del Archipiélago, alteración de términos municipales y denominación oficial de municipios.

4. Caza.

5. Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura.

6. Aguas, en todas sus manifestaciones, y su captación, alumbramiento, explotación, transformación y fabricación, distribución y consumo para fines agrícolas, urbanos e industriales; aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos.

7. Fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares en cuanto desarrollen esencialmente sus funciones en Canarias.

8. Investigación científica y técnica, en coordinación con el Estado.

9. Cultura, Patrimonio histórico, artístico (monumental, arquitectónico, arqueológico) y científico, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de dicho Patrimonio contra la exportación y la expoliación. Archivos, Bibliotecas y Museos que no sean de titularidad estatal.

10. Instituciones relacionadas con el fomento y la enseñanza de las Bellas Artes.

11. Artesanía.

12. Ferias y Mercados interiores.

13. Asistencia Social y Servicios Sociales.

14. Instituciones públicas de protección y tutela de menores de conformidad con la legislación civil, penal y penitenciaria del Estado.

15. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

16. Espacios naturales protegidos.

17. Obras Públicas de interés de la Comunidad y que no sean de interés general del Estado.

18. Carreteras y ferrocarriles y el transporte desarrollado por estos medios o por cable, así como sus centros de contratación y terminales de carga, de conformidad con la legislación mercantil.

19. Transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma.

20. Deporte, ocio y esparcimiento. Espectáculos.

21. Turismo.

22. Puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general por el Estado. Puertos de refugio y pesqueros; puertos y aeropuertos deportivos.

23. Estadística de interés de la Comunidad Autónoma.

24. Cooperativas, pósitos y mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social, de conformidad con la legislación mercantil.

25. Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos.

26. Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con las bases del régimen minero y energético.

27. Servicio meteorológico de Canarias.

28. Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.

29. Establecimiento y ordenación de centros de contratación de mercancías y valores, de conformidad con la legislación mercantil.

30. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

31. Ordenación de establecimientos farmacéuticos.

En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad Autónoma las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá con sujeción a la Constitución y al presente Estatuto.”

**18. Artículo 30.- Pasa a ser artículo 34.**

1. La Comunidad Autónoma de Canarias tendrá competencia en materia de seguridad ciudadana, en los términos establecidos en el artículo 148, apartado 1, número 22°, de la Constitución.

2. La Comunidad Autónoma podrá crear una policía propia, de acuerdo con lo que se disponga al respecto por la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1, 29° de la Constitución. Corresponde al Gobierno de Canarias el mando superior de la policía autonómica.

3. En el caso previsto en el apartado precedente podrá constituirse una Junta de Seguridad integrada por representantes del Gobierno Central y de la Comunidad Autónoma con el objeto de coordinar la actuación de la policía autonómica y los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en el ámbito de Canarias.”

**19. Artículo 31.- Pasa a ser artículo 32.**

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

1. Radiodifusión y televisión, en los términos establecidos en la Ley del estatuto jurídico de la radio y la televisión.

2. Régimen de prensa y demás medios de comunicación social.

3. Crear, regular y mantener su propia televisión, radio, prensa y demás medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines. Para ello se podrán establecer instrumentos de cesión de uso de instalaciones y servicios entre la Radiotelevisión pública estatal y la Comunidad Autónoma.

4. Régimen local.

5. Sistema de consultas populares en el ámbito de Canarias, de conformidad con lo que dispon-

ga la Ley a la que se refiere el art. 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria.

6. Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios.

7. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos.

8. Reserva al sector público autonómico de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio.

9. Régimen minero y energético.

10. Sanidad e higiene. Coordinación hospitalaria en general.

11. Contratos y régimen de concesiones administrativas, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

12. Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en aguas marítimas.

13. Enseñanza, en toda la extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen. El Estado se reservará las facultades que le atribuye el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

14. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales y ejercicio de profesiones tituladas en el marco de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución.

15. Normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se derivan de las especialidades del régimen administrativo, económico y fiscal de Canarias.

16. 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.

17. Ordenación del sector pesquero.

18. Creación de instituciones que fomenten la plena ocupación, la formación profesional y el desarrollo económico y social.

19. Seguridad Social, excepto su régimen económico.

20. Bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materia de su competencia.”

**20.- Se suprime el artículo 32 del Estatuto.**

**21. Artículo 33.-**

“A la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia de ejecución en las siguientes materias:

1. Museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal cuya gestión no se reserve al Estado, a través de los instrumentos de cooperación que, en su caso, puedan establecerse.

2. Ejecución de la legislación laboral.

3. Gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

4. Ferias internacionales que se celebren en el Archipiélago.

5. Pesas y medidas. Contraste de metales.

6. Planes estatales de reestructuración de sectores económicos.

7. Productos farmacéuticos.

8. Propiedad industrial e intelectual.

9. Salvamento marítimo.

10. Legislación penitenciaria.

11. Nombramiento de agentes de cambio y bolsa y corredores de comercio, e intervención, en su caso en la fijación de las demarcaciones correspondientes.

12. Participación en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan.

13. Puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

**22.- Artículo 34.- Pasa a ser artículo 31.**

“La Comunidad Autónoma de Canarias, 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 38, 131, 149.1.11 y 13 de la Constitución, tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1. Agricultura y ganadería.

2. Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias y de interés militar, y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. Queda reservada a la competencia exclusiva del Estado la autorización para la transferencia de tecnología extranjera.

3. Comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia.

4. Ordenación y planificación de la actividad económica regional en el ejercicio de sus competencias. Sector público de Canarias.

5. Denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.

6. Instituciones de crédito cooperativo público y territorial y Cajas de Ahorro.”

**23. Artículo 35.-**

“La Comunidad Autónoma de Canarias podrá asumir las facultades de legislación y de ejecución en las materias que por Ley Orgánica le transfiera o delegue el Estado.”

**24. Artículo 36.-**

1.- La Comunidad Autónoma de Canarias podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias.

2.- El Gobierno de Canarias participará en el seno de las delegaciones españolas ante órganos de la Unión Europea cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia.”

**25. Artículo 37.-**

“1.- La Comunidad Autónoma de Canarias será informada en el proceso de negociación y elaboración de los tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos, así como en los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés. Recibida la información, el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer.

2.- La Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecte a materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto.

**3.- La Comunidad Autónoma de Canarias podrá solicitar del Gobierno del Estado 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 canarias o de descendientes de canarios."**

**26. Artículo 39.-**

"1.- Todas las competencias contenidas en el presente Estatuto se entienden referidas al territorio de Canarias.

**2.- La Comunidad Autónoma de Canarias ejercerá las competencias que le sean propias en las aguas de competencia española que rodean a las islas.**

**3.- En el ejercicio de sus competencias exclusivas, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, según proceda, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección."**

**27. Artículo 43.-**

"1. El Consejo Consultivo de Canarias es el supremo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. Dictamina sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de los proyectos y proposiciones de ley y restantes materias que determine su ley reguladora.

**2. La Ley garantizará su imparcialidad e independencia y regulará su funcionamiento y el estatuto de sus miembros."**

**28. Artículo 45.-**

"1. Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido, basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo.

**2. Dicho régimen económico-fiscal 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. El régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento Canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros.**

**4. El Parlamento canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias."**

**29. Artículo 54.-**

"1. Con el fin de garantizar la realización efectiva de los principios consagrados en los artículos 31 y 138 de la Constitución, el Estado otorgará a la Hacienda canaria, con cargo a los Presupuestos Generales, las adecuadas asignaciones complementarias, siempre que se dé el supuesto previsto en el artículo 15,2, de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, o cuando el costo por habitante de los servicios sociales y administrativos a cargo de la Comunidad Autónoma sea más elevado que el correspondiente a todo el Estado por razones derivadas de las características diferenciales básicas del hecho insular y de la economía canaria.

**2. 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.**

**3. La Comunidad Autónoma del Archipiélago canario participará en la determinación anual de la cuantía total del Fondo de Compensación Interterritorial a que se refiere el apartado 2 del artículo 158 de la Constitución."**

**30. Artículo 63.-**

"1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La iniciativa corresponderá al Parlamento, al Gobierno de Canarias o a las Cortes Generales.

b) La propuesta habrá de ser aprobada por el Parlamento de Canarias por mayoría absoluta.

c) Requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica.

2. Si las Cortes Generales no aprueban la reforma 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, en cuyo caso el Parlamento de Canarias podrá acceder a las mismas, proponer otras soluciones o desistir de la reforma estatutaria.

3. Si la propuesta de reforma no fuera aprobada por el Parlamento de Canarias o por las Cortes Generales, no podrá ser sometida nuevamente a debate en la misma legislatura de aquél.

### 31. Disposición Adicional Segunda.-

“1. El Estado cederá a la Comunidad Autónoma el rendimiento de los siguientes tributos:

a) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

b) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

c) Impuesto sobre el Patrimonio Neto.

d) La imposición general sobre las ventas en su fase minorista.

e) Los impuestos sobre consumos específicos.

f) Las tasas y demás exacciones sobre el juego.

g) Los que en el futuro acuerden las Cortes Generales.

La eventual supresión o modificación de alguno de estos tributos implicará la extensión o modificación de la cesión.

2. El contenido de la presente disposición podrá modificarse mediante acuerdo del Gobierno con la Comunidad Autónoma, que será tramitado por el Gobierno como proyecto de ley. A estos efectos la modificación de esta disposición no se considerará modificación del Estatuto.”

32.- Se crea una nueva Disposición Adicional, que pasa a ser Disposición Adicional Tercera.

“Una ley orgánica de las previstas en el artículo 150.2 de la Constitución podrá atribuir a la Comunidad Autónoma de Canarias facultades relativas a los impuestos indirectos de específica aplicación en Canarias derivados de su régimen económico-fiscal.”

33. Disposición Adicional Tercera.- Pasa a ser Disposición Adicional Cuarta.

“La Sede de la Delegación del Gobierno de la Nación en la Comunidad Autónoma de Canarias radicará en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria.”

### 34. Disposición Transitoria Primera.-

“1. De acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del presente Estatuto, y en tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, se fija en sesenta el número de Diputados del Parlamento Canario, conforme a la siguiente distribución: quince por cada una de las islas de Gran Canaria y Tenerife, ocho por La Palma, ocho por Lanzarote, siete por Fuerteventura, cuatro por La Gomera y tres por El Hierro.

2. Igualmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del presente Estatuto, y en tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, se establece que no serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que no hubieran obtenido, al menos, el veinticinco por ciento de los votos válidos emitidos en la respectiva circunscripción insular o cuyo número de votos obtenido, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, sea inferior al cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma.”

Artículo Segundo.- Quedan suprimidas las disposiciones transitorias segunda y octava.

Artículo Tercero.- Los preceptos que se relacionan a continuación que no han resultado modificados, pasa a tener la numeración siguiente:

El artículo 9 pasa a ser artículo 10

El artículo 10 pasa a ser artículo 11  
El artículo 14 pasa a ser artículo 15  
El artículo 15 pasa a ser artículo 16  
El artículo 17 pasa a ser artículo 18  
El artículo 18 pasa a ser artículo 19  
El artículo 19 pasa a ser artículo 20  
El artículo 20 pasa a ser artículo 21  
El artículo 23 pasa a ser artículo 24  
El artículo 24 pasa a ser artículo 25  
La disposición transitoria tercera pasa a ser segunda.

La disposición transitoria cuarta pasa a ser tercera.

La disposición transitoria quinta pasa a ser cuarta.

La disposición transitoria sexta pasa a ser quinta.

La disposición transitoria séptima pasa a ser sexta.

En la Sede del Parlamento, a 20 de diciembre de 1994.- La Secretaria Primera. Fdo.: María Teresa Noreña Salto. VºBº: El Presidente. Fdo.: Victoriano Ríos Pérez.

-----OOOO-----