

La construcción jurídica del autogobierno en Canarias (una mirada desde el Derecho a sus 40 años de autonomía)



Boletín Oficial del Estado
Parlamento de Canarias

La construcción jurídica del autogobierno en Canarias (una mirada desde el Derecho a sus 40 años de autonomía)

**Boletín Oficial del Estado
Parlamento de Canarias**

LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DEL AUTOGOBIERNO EN CANARIAS
(UNA MIRADA DESDE EL DERECHO A SUS 40 AÑOS DE AUTONOMÍA)

Autores

GUMERSINDO TRUJILLO FERNÁNDEZ
JOSÉ SUAY RINCÓN

**LA CONSTRUCCIÓN
JURÍDICA
DEL AUTOGOBIERNO
EN CANARIAS
(UNA MIRADA DESDE
EL DERECHO A SUS 40 AÑOS
DE AUTONOMÍA)**

BOE BOLETIN
OFICIAL DEL
ESTADO

 Parlamento
de Canarias

40 AÑOS
1972-2012

Primera edición: diciembre de 2021

En cubierta y guardas: escudo de la Comunidad Autónoma de Canarias



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional, (CC BY-NC-ND 4.0).

La AEBOE no se solidariza con las opiniones sostenidas por los autores de los originales publicados.

- © Parlamento de Canarias por los trabajos incluidos en esta obra
- © Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
- © José Suay Rincón y herederos de Gumersindo Trujillo Fernández

<https://cpage.mpr.gob.es>

NIPO: 090-21-209-5 (edición en papel)
090-21-208-X (edición en línea,PDF)
090-21-207-4 (edición en línea, ePUB)

ISBN: 978-84-340-2783-1

Depósito legal: M-32895-2021

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Índice

Presentación	
Gustavo Matos Expósito	7
Nota introductoria	
Salvador Iglesias Machado.....	11
Prólogo	
Joaquín Tornos Mas	15
Estudio preliminar	
La cimentación y los primeros pasos de la autonomía	
José Suay Rincón	19
Parte primera	
La consolidación de la autonomía	
Gumersindo Trujillo Fernández	43
1989	45
1990	51
1991	63
1992	81
1993	93
1994	110
1995	133
1996	148
1997	167
1998	182
1999	199
2000	221
Parte segunda	
El ulterior desarrollo de su autogobierno	
José Suay Rincón	235
2001	237
2002	249

Índice

2003	265
2004.....	295
2005.....	316
2006.....	343
2007.....	368
2008.....	390
2009.....	412
2010.....	433
2011.....	458
2012.....	483
2013.....	492
2014.....	498
2015.....	507
2016.....	517
2017.....	526
2018.....	536
2019.....	545
2020.....	556

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

GUSTAVO MATOS EXPÓSITO

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

1982 es la fecha en que se constituyó nuestra Comunidad Autónoma (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias). Así que nos encontramos ya en vísperas de la celebración de los cuarenta años de autonomía en Canarias. Y el Parlamento, como máxima autoridad representativa del autogobierno en el archipiélago, no podía permanecer ajeno a la conmemoración de este acontecimiento, un episodio transcendental para la historia de las islas.

La institución que me cabe el honor de presidir tiene programada a tal fin la realización de una serie de iniciativas para 2022, de las que se irá dando cuenta a su debido tiempo y de forma progresiva. En todo caso, hemos querido que una de nuestras primeras acciones haya sido la de brindar nuestro apoyo a la publicación de esta obra bajo los auspicios de un editorial de prestigio nacional. Y lo hemos querido hacer así porque nos parece que esta publicación ofrece una completa panorámica de lo que han supuesto hasta ahora estos cuarenta años de autogobierno en Canarias.

En el desarrollo de su trabajo, los autores, los profesores Trujillo Fernández y Suay Rincón, han sabido aunar airosamente exigencias que a menudo no son fáciles de conciliar. No se escamotean, ciertamente, los esfuerzos desplegados en la minuciosidad del relato que realizan; y exhaustiva es desde luego la información que proporcionan sobre las vicisitudes acaecidas a lo largo de estos cuarenta años de autogobierno. Pero, a la par que ello es así, no deja de llamar la atención la extremada capacidad de síntesis de la que el trabajo hace gala a su vez, y que permite identificar sin dificultad los principales jalones que, desde una perspectiva jurídica estricta y rigurosa, han venido marcando la actividad política e institucional en el curso de estos cuarenta años de autonomía en Canarias.

Recientemente reformado nuestro Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias) y en profundidad, por lo demás, nos situamos ahora en el punto de arranque de una nueva etapa. Resulta imprescindible conocer y evaluar los resultados alcanzados hasta ahora en nuestra experiencia de autogobierno para acertar a encontrar las respuestas adecuadas que las justas aspiraciones de desarrollo y bienestar del pueblo canario merecen; y que, por eso, han de constituir nuestro ineludible objetivo. Esperamos que esta obra pueda servir al expresado fin.

NOTA INTRODUCTORIA

NOTA INTRODUCTORIA

SALVADOR IGLESIAS MACHADO

ILMO. SR. LETRADO-SECRETARIO GENERAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

Los cuarenta años de autonomía de Canarias han venido a suceder en el tiempo, y sin apenas solución de continuidad, a la renovación de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias).

Herramienta indispensable para el ejercicio del autogobierno, la aprobación del Estatuto de Autonomía de Canarias en 1982 (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto) constituyó la vía para el acceso a la autonomía a través de la constitución misma de la Comunidad Autónoma. Su reciente reforma en 2018 debe servir, cuarenta años después, de impulso y acicate para profundizar sobre la autonomía, por medio del ejercicio responsable de las nuevas atribuciones que ahora se le confían a la Comunidad Autónoma.

La renovación del marco normativo estatuario ha sido completa y ha alcanzado incluso a sus cimientos. Se ha incrementado el espacio competencial propio de la Comunidad Autónoma, como cabía esperar a la vista de las recientes reformas estatutarias llevadas a efecto en otras Comunidades Autónomas. Pero también se ha querido aprovechar la ocasión, por ejemplo, para otorgar mayor protección al régimen económico fiscal especial de Canarias, o para garantizar la suficiencia de los recursos procedentes del Estado que precisa el archipiélago para subvenir a sus necesidades.

No exenta de ambición la reforma en los términos expuestos, también en el plano interno se han revisado las relaciones institucionales entre los dos poderes autonómicos en el archipiélago, el legislativo y el ejecutivo, a través de la atribución a ambos de nuevas funciones y responsabilidades. En este nuevo escenario, el Parlamento de Canarias ha de estar a la altura de los tiempos, y debe seguir siendo el eje sobre el que gravita la acción política.

En este contexto, resulta necesario disponer de elementos de juicio sólidos y bien fundados para situarnos en condiciones de atender las exigencias que requiere el desarrollo del autogobierno en Canarias tras la reforma de su Estatuto de Autonomía. Y se me antoja indispensable el conocimiento de lo que han representado estas cuatro décadas de autonomía que próximamente festejaremos, un bagaje que nos retrata y del que no cabe prescindir si se pretende afrontar con seriedad el programa de actuaciones cuyo impulso demanda la puesta al día de nuestra norma institucional básica.

El riguroso estudio llevado a término desde la perspectiva del Derecho por los Prof. Trujillo Fernández y Suay Rincón, de manera prolongada a lo largo de muchos años sucesivos de esfuerzo y dedicación, y cuya publicación ha encontrado ahora el resuelto respaldo del Parlamento de Canarias, proporciona sin la menor duda las claves precisas para el entendimiento del «hecho autonómico» y del desarrollo del fenómeno de la autonomía de Canarias.

PRÓLOGO

PRÓLOGO

JOAQUÍN TORNOS MAS

CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA
Y EX PRESIDENTE DEL CONSELL CONSULTIU DE CATALUNYA

La construcción del Estado de las Autonomías que impulsó la Constitución de 1978 ha sido una apasionante historia, con sus luces y sus sombras. El texto constitucional ciertamente no definió el modelo de organización territorial, limitándose a establecer unos principios generales en su título octavo, como el que se contiene en su artículo 137, precepto que se limita a decir que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, añadiendo que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Ni se crean las Comunidades Autónomas ni se fijan los ámbitos competenciales respectivos del Estado y de las Comunidades Autónomas que se puedan constituir.

Todo estaba por hacer, y para ello se recurre al principio dispositivo y a la fuerza de los Estatutos de Autonomía que, a través de procedimientos de aprobación inicialmente diferenciados, determinarán la creación de las Comunidades Autónomas y fijarán sus respectivas competencias.

Hoy, cuarenta años después, el Estado de las Autonomías es una realidad consolidada, que ha permitido una amplia descentralización política y administrativa. Las diferentes Comunidades Autónomas son entidades políticas plenamente reconocidas por sus respectivas poblaciones. La falta de un marco constitucional preciso ha sido suplida por la labor del Tribunal y por la doctrina, que han aportado la base jurídica sobre la que sostener este complejo modelo de Estado compuesto.

Ciertamente los defectos del sistema han ido aflorando con el paso del tiempo, y el Estado de las Autonomías no ha podido dar respuesta completa a los fines que se le impusieron, dar plena satisfacción política a las reclamaciones de las llamadas Comunidades históricas y articular un Estado eficaz en el ejercicio de las funciones públicas de un Estado moderno integrado en la Unión Europea.

Surgen por ello propuestas de reforma constitucional, que sin duda serían pertinentes en algunos aspectos, pero que no tienen en la actualidad el momento político adecuado para llevarse adelante. Pero al mismo tiempo no creo que pueda negarse la consolidación de nuestro modelo de descentralización política, su carácter irreversible, y sus muchos aciertos. La gestión descentralizada y coordinada de la pandemia Covid19 creo que es un buen ejemplo.

Pero en todo caso para mejorar la realidad actual es bueno mirar hacia atrás, recordar el proceso de creación de nuestro Estado Autonómico, valorar lo realizado teniendo en cuenta la situación en la que se fueron adoptan las diferentes medidas.

Por esta razón me parece de extraordinario interés el libro que nos ofrecen los profesores Gumersindo Trujillo, Catedrático de derecho constitucional de la Universidad de La Laguna, por desgracia ya no entre nosotros, y José Suay, Catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, impulsor directo de esta obra. Como dice el título del trabajo, se nos expone la construcción jurídica del autogobierno de Canarias, una aproximación desde el derecho con ocasión de los cuarenta años de su autonomía.

Una autonomía, la canaria, de singular relevancia dentro de nuestro Estado por sus propias peculiaridades. La insularidad, su historia, sus instituciones, su régimen fiscal, sus partidos políticos. Por ello, recoger en este momento todo el proceso de configuración de esta realidad autonómica es de enorme interés. Desde la preautonomía, el Real Decreto Ley 9/1978, pasando por el primer Estatuto de Autonomía, LO 10/1982 y la LOTRACA, LO 11/1982, hasta el reciente nuevo Estatuto de Autonomía, LO 1/2018 de 5 de noviembre, han sucedido muchas cosas, en el mundo, en Europa, en el Estado español y en la Comunidad Autónoma. Bueno es recordarlas, analizarlas y sin perjuicio de proponer reformas, ponerlas también en valor.

El libro se inicia con un completo estudio de los primeros pasos de la autonomía canaria a cargo del profesor José Suay, «La cimentación y los primeros pasos de la autonomía, 1983-1988».

La segunda parte recoge los informes que publicaron Gumersindo Trujillo (1989-2000) y José Suay (2001-2020) en el Informe Comunidades Autónomas. Se trata de las crónicas anuales que recogían la información sobre la vida política y administrativa de la Comunidad Autónoma. Las crónicas contienen una amplia información de la actividad parlamentaria, normas reglamentarias, conflictos con el Tribunal Constitucional, convenios, procesos electorales, presupuestos.

El Informe Comunidades Autónomas que contiene las crónicas de referencia fue impulsado inicialmente por la «Fundación Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals» por impulso de Jordi Solé Tura para analizar la actividad institucional de las 17 Comunidades Autónomas españolas, examinando no sólo sus normas y políticas públicas sino también el derecho que les afecta, tanto del Estado como de la Unión Europea. Tres años después la dirección y el equipo de colaboradores autonómicos pasó a integrarse en el Instituto de Derecho Público de la Universidad de Barcelona que fue dirigido inicialmente por Eliseo Aja, catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Barcelona, y del que fui director en los años 1998 a 2012. Hoy continúa publicándose bajo la dirección de Eliseo Aja y Javier García Roca, Catedrático de derecho constitucional de la universidad Complutense de Madrid.

El Informe nació como una necesidad del Estado autonómico para informar, estudiar y favorecer el debate y como tal debería continuar. La publicación de estas crónicas de la Comunidad Autónoma de Canarias satisface aquella finalidad, en la medida en que ofrece ahora una visión de conjunto de lo que ha sido el proceso de creación y consolidación de una Comunidad Autónoma.

Hoy toda la información del Informe está digitalizada (se puede entrar a través de «Observatorio de derecho público, IDP»), con el fin de facilitar el acceso al Informe por parte de profesores, investigadores, funcionarios públicos y demás personas interesadas en el devenir del estado autonómico; y por otra, difundir las experiencias del Estado autonómico que puedan conducir a una mejora de las decisiones políticas de todas las instituciones.

Los profesores Gumersindo Trujillo y José Suay han sido dos magníficos colaboradores en la elaboración de esta obra colectiva, el Informe Comunidades Autónomas. Ahora el profesor Suay nos devuelve el trabajo realizado de forma muy oportuna, enriquecido con su estudio preliminar, para celebrar los cuarenta años de autonomía de Canarias.

ESTUDIO PRELIMINAR

LA CIMENTACIÓN Y LOS PRIMEROS PASOS DE LA AUTONOMÍA

Estudio preliminar

La cimentación y los primeros pasos de la autonomía

JOSE SUAY RINCÓN

I. A la Comunidad Autónoma de Canarias, a causa de sus singulares problemas de orden interno y estructural, le costó un esfuerzo adicional acometer el inicio de su propia singladura en el marco del desarrollo autonómico del Estado que la Constitución española (1978) vino a auspiciar y que con la aprobación de diecisiete estatutos de autonomía poco después se hizo realidad en un período de tiempo sorprendentemente corto (1979-1983).

Pudo vaticinarse ya este presagio sin la menor duda a la vista de lo sucedido durante la etapa «preautonómica» inmediatamente precedente, bajo la que algunos de los territorios del Estado pudieron acceder a estructuras incipientes de autogobierno, como sucedió en el caso de Canarias con la creación de la Junta de Canarias (Real Decreto-Ley 9/1978). Valga como muestra de lo expuesto no más que un botón en tanto que suficientemente elocuente; y es que en el arco de apenas cuatro años nada menos que hasta cinco presidentes se sucedieron en el cargo al vértice de la Junta de Canarias (1978-1982), miembros todos ellos de la extinta UCD, a la postre partido político dominante en las islas, que mientras estuvo en funcionamiento vino a copar prácticamente dos tercios de la composición de la Junta de Canarias. Huelga recordar que dicha formación política, asimismo, ejerció el liderazgo del Gobierno de España durante el indicado período.

Las dificultades arreciaron si cabe durante la tormentosa elaboración del Estatuto de Autonomía, cuyas vicisitudes no vinieron sino a confirmar definitivamente que las cosas no iban a resultar nada fáciles en Canarias. Desde luego, como en toda España, había quedado orillada la idea de limitar la autonomía de los distintos territorios del Estado a la esfera administrativa y que, en el singularísimo caso del archipiélago atlántico, había cristalizado, incluso bajo el franquismo, con el reconocimiento y la consolidación de un régimen económico y fiscal especial para las islas (REF). Pero, aun así, no sólo la elección de la vía de acceso a la autonomía sino determinaciones de carácter esencial para la configuración de la nueva entidad autonómica, como la distribución del poder entre la región (Comunidad Autónoma) y las islas (Cabildos), la determinación de la capitalidad y de las sedes de sus instituciones de autogobierno, o la concreción de su régimen electoral (circunscripciones y asignación de escaños), uno tras otro, los obstáculos se sucedían sin tregua.

Al final cuajaron los esfuerzos desplegados, como es bien sabido; y se aprobó el Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982), así como la Ley de Transferencias Complementarias a Canarias (Ley 11/1982) el mismo día (10 de agosto), con lo que vino a ampliarse el acervo competencial de la Comunidad Autónoma desde el principio, disipándose de este modo en el archipiélago (también sucedió lo mismo en la Comunidad Valenciana, con la LOTRAVA) toda controversia en torno a la vía constitucional de acceso a la autonomía, un debate de primera magnitud en la época.

Pero no es de esto, realmente, de lo que trata este estudio sino de ofrecer una semblanza —por lo demás, necesariamente breve a fin de no alargar demasiado estas líneas— de lo que sucedió después. En otros términos, y con el alcance que acaba de indicarse, la cimentación de su arquitectura institucional y los primeros pasos dados por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su autonomía es lo que constituye el objeto propio de las líneas que siguen. Aunque en la medida en que puede contribuir a entender sus repercusiones, no han querido dejar de traerse aquí a colación estas primeras consideraciones que acaban de efectuarse.

II. Al margen de lo expuesto, como decimos, sobre todo de lo que se trata ahora es de indagar sobre lo acontecido en el curso del período inicial de la etapa propiamente «autonómica» (1983-1988), un período que podría comprender la primera legislatura entera (1983-1987) y hasta el ecuador, prácticamente, de la segunda (1987-1991). De lo que ocurrió ya a partir de entonces se ocupan los demás capítulos de esta obra y como lo hacen, además, en extenso, no hace falta, por tanto, detenerse ahora en ello. De este modo, lo que persigue este estudio preliminar es completar la visión general de lo que han supuesto en conjunto estos 40 años de autonomía para Canarias que ahora van a cumplirse, y que justamente es lo que a través de este libro trata de ofrecerse.

Contemplado el panorama de entonces con ojos del presente, no puede dejar de advertirse que la etapa inicial de la autonomía de Canarias estuvo salpicada de no pocas sorpresas y golpes de efecto. Y otra vez valga ofrecer como muestra un solo botón, de nuevo de por sí suficientemente elocuente. Fueron tiempos en que se acumularon convulsos episodios a raíz de dimisiones (primera legislatura) o de reveses parlamentarios (segunda). Durante la primera legislatura se sucedieron así dos gobiernos, ciertamente, ambos presididos por el mismo partido (PSOE) y hasta por la primera persona; pero, mientras el primero estuvo formado por personas avaladas solo por dicho partido (aun cuando con independientes), el segundo se constituyó con otras fuerzas políticas con representación parlamentaria (que aportaron algunos nombres al ejecutivo). Ya en la segunda legislatura, un mismo partido copó también, como en la primera, la presidencia del ejecutivo (el CDS, ahora, único caso en toda España en que este partido alcanzó tal posición de poder), pero en cambio los dos gobiernos que también se sucedieron en este caso se formaron en coalición y además estuvieron presididos por distintas personas.

De nuevo, bajo el prisma de la actualidad, cabría atisbar que hasta tres factores de primer orden vinieron a contribuir a alimentar el clima de inestabilidad política que pudo caracterizar al período objeto de examen (1983-1988).

Sin duda, un factor de primer orden vino representado por la confluencia en el Parlamento de Canarias de una enorme heterogeneidad de fuerzas políticas de distinto signo, no solo de por sí muchas en número, sino que además no pocas de ellas coaliciones electorales formadas a su vez por partidos distintos; y, en fin, de igual modo tampoco escaseaban las que representaban en exclusiva los intereses de algunas islas determinadas (fuerzas políticas insulares). La atomización del Parlamento, sin duda, fue un factor relevante que en ocasiones hacía impredecible aventurar todo pronóstico acerca del éxito de las iniciativas emprendidas por el Gobierno.

Tampoco resultó inocua la ausencia de un partido dominante en las islas frente a todo este cúmulo de fuerzas políticas, al modo de lo que lo había sido con anterioridad UCD (aun cuando no quedara exenta esta formación de fuertes tensiones internas, durante la etapa de la Junta de Canarias y durante la elaboración del Estatuto de Autonomía, como ya se indicó, aunque no hayamos podido detenernos en ello). Ciertamente, resultó dominante la presencia del PSOE

durante la primera legislatura (incluso durante la etapa «provisional» a la que más adelante se aludirá con mayor grado de detalle) a raíz de los espectaculares resultados electorales que obtuvo en las elecciones de mayo de 1983 (27 escaños de 60); pero, con ser ello cierto hasta tal punto de que apenas ha podido alcanzarse un resultado similar con posterioridad, en modo alguno puede compararse su prevalencia con la presencia absolutamente hegemónica que tuvo UCD durante la etapa preautonómica; y, desde luego, ya durante la segunda legislatura, el CDS se quedó mucho más lejos de la mayoría absoluta, con lo que la necesidad de formar gobiernos de coalición, incluso compuestos por más de la suma de dos únicas fuerzas políticas, devino una exigencia absolutamente insoslayable.

En fin, tampoco facilitó las cosas que durante el período ahora examinado hubieran de abordarse espinosas cuestiones de carácter transcendental para el archipiélago y de arreglo dificultoso, como acredita el hecho de que, por más que se afrontara entonces el modo de encauzarlas, no encontraron respuesta duradera la mayoría de ellas sino después de trascurrido este período inicial de autonomía. Cabe consignar ahora algunas de esas cuestiones, porque seguramente haya coincidencia en destacar la polémica desatada en la época en torno a tres asuntos capitales.

En el curso de la primera legislatura lo que inicialmente suscitó el debate más enconado fue la concreción de las condiciones de adhesión del España a la Comunidad Económica Europea (CEE) y, de este modo, el encaje de Canarias en dicha instancia supranacional, cuestión que hubo que tratar prácticamente desde el primer instante. Algo más avanzada la misma legislatura, y bajo su segundo gobierno resultado del denominado «pacto del progreso» al que después habremos de aludir, fue el anuncio de la modificación del marco normativo al que tradicionalmente habían estado sujetas las aguas en Canarias asunto que concitó extraordinaria polémica. Y, en fin, ya durante la segunda legislatura, la denominada «cuestión universitaria» se situó justamente en el germen de la moción de confianza formalizada a su ecuador, y cuyo rechazó motivó el cambio de gobierno y la sustitución de su presidente.

III. Cabe ahora referirse con algún mayor grado de pormenor a los distintos episodios institucionales acaecidos durante esta inicial etapa de la autonomía en Canarias.

A) Y el punto de partida necesariamente ha de situarse, como ya se adelantó, antes incluso de las primeras elecciones autonómicas (mayo 1983), y hasta de la propia convocatoria a dicha cita electoral (Real Decreto 453/1983), porque resulta que, a tenor de las previsiones estatutarias (Ley Orgánica 10/1982), el Parlamento de Canarias ya se constituyó con anterioridad aunque con carácter provisional (así lo ordenaba concretamente la disposición transitoria octava del Estatuto, que también establecía el modo en que había de constituirse: a propuesta de los partidos políticos, y en proporción a los resultados de las elecciones generales de 1979 para el Congreso, corregida con la correlación existente entonces de fuerzas parlamentarias en el archipiélago, sus miembros habían de elegirse por una asamblea de composición idéntica a la prevista por el art. 146 de la Constitución).

La sesión constitutiva del Parlamento de Canarias así elegido con carácter provisional tuvo lugar el 21 de diciembre de 1982; e inmediatamente después, al día siguiente, se puso en marcha el mecanismo de investidura también previsto estatutariamente y se desarrolló el debate en torno al candidato propuesto a la presidencia de gobierno (a su vez, de la propia Comunidad Autónoma) y a su programa, con vistas a recibir el refrendo para la constitución de un ejecutivo que, por lo demás, habría de formarse con carácter también provisional. No pudo resultar elegido el aspirante al cargo en la votación que se celebraría también al día siguiente, en tanto que la elec-

ción requería mayoría absoluta; aunque sí lo fue en la sesión del 29 de diciembre siguiente, antes por tanto de que terminara 1982, cuando no se precisaba ya en segunda votación sino mayoría simple: obtuvo entonces 34 votos afirmativos frente a 25 negativos el candidato a la presidencia propuesto por el PSOE que permanecería en su cargo de presidente durante toda esta etapa provisional que a la postre no vino a alargarse sino apenas cinco meses.

Hay constancia en el diario de sesiones del Parlamento de la celebración de otras sesiones plenarios con posterioridad, pero ciertamente escasa fue la actividad parlamentaria desarrollada, dada la inminencia de las (primeras) elecciones autonómicas. Alguna mayor capacidad de acción acreditó el gobierno, aunque dentro también de las limitaciones existentes: constituido tras la toma de posesión de su presidente ya en 1983 (el 14 de enero), quedó formado, junto a aquél, por un vicepresidente y nueve consejeros (independientes cuatro de ellos): una vez terminado de perfilar el régimen jurídico del ejecutivo (Decreto 4/1983) y, como decimos, pese a encontrarse en condiciones precarias (hasta el punto de tener que compartir inicialmente el mismo edificio con la entonces denominada administración periférica del Estado), impulsó diversas iniciativas e incluso, antes de la celebración de las elecciones, promovió y pudo culminar también en sede parlamentaria la aprobación de la Ley de Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma, hito capital de la arquitectura institucional de la Comunidad Autónoma, y que además en la actualidad sigue siendo la normativa en vigor.

B) Las elecciones autonómicas de 1983 dieron al PSOE como el claro ganador de la contienda. Con 27 escaños se quedó solo a cuatro de la mayoría absoluta. La coalición integrada por AP y otros dos partidos obtuvo 17; y como tercera fuerza quedó el CDS con 6. El partido comunista no obtuvo más que 1, aunque otras fuerzas de izquierda tuvieron también representación. Y, en cambio, AM alcanzó 3 escaños por la isla de Fuerteventura, dando entrada en el Parlamento a otras fuerzas insulares presentes también en La Gomera (2) y El Hierro (1). En el ámbito local, fue también el PSOE el claro ganador y accedió entonces igualmente a las presidencias de los cabildos insulares de las islas capitalinas y de una parte de los ayuntamientos de las grandes ciudades (Las Palmas de Gran Canaria y La Laguna).

Lo cierto, sin embargo, es que, pese a tales magníficos resultados, el Gobierno de Canarias nacido al calor del nuevo debate de investidura al que como candidato único se había presentado quien por cinco meses había venido ocupando la presidencia del gobierno con carácter provisional en la etapa inicial de la autonomía de Canarias (obteniendo el respaldo de 33 diputados afirmativos: a los del PSOE se sumaron los de las tres fuerzas insulares antedichas; votaron en contra, en cambio, los diputados situados a su derecha y se abstuvieron los que estaban a la izquierda) no pudo permanecer durante todo el curso de la legislatura, como ya hubo antes ocasión de adelantar.

Hubo, en efecto, una primera y limitada remodelación del ejecutivo al cabo de poco tiempo, con la sustitución de su vicepresidente y el desglose de educación de cultura y deporte. Aun cuando, con todo, no impidieron las circunstancias que se iniciara ya entonces el proceso de transferencias de competencias a la autonomía, y que se acometiera el indicado proceso desde un doble frente, además, porque a las que habían de proceder de la administración periférica del Estado había que sumar las provenientes de las mancomunidades provinciales, aunque en este caso había que acordarse el reparto de estas últimas con los cabildos, siendo así que en la mayor parte de los casos a éstos correspondió la transferencia de los recursos y a la Comunidad Autónoma la del personal.

Más allá de la «minicrisis» de gobierno a que acabamos de referirnos, no tardaron, sin embargo, en emerger los auténticos problemas a los que ya ha habido ocasión también de aludir (en suma, la posición de Canarias en la CEE, el tratamiento de las aguas en Canarias, la cuestión universitaria). Asimismo, destaca en la época el recrudescimiento del conflicto pesquero con Marruecos, sobre todo, a propósito de la utilización de los bancos de pesca saharianos (se pretendía por parte del país vecino reducir las capturas y aumentar los cánones, y se fueron así complicando los acuerdos con España, primero; y después con la CEE); así como, en distinto plano, el cuestionamiento del sistema de reparto de los arbitrios entre las islas.

Cabe señalar que los primeros presupuestos, aprobados con el respaldo de los mismos votos de la investidura, ascendieron a 46.119 millones de pesetas. Los segundos aumentaron hasta alcanzar los 68.042 millones, pero encontraron en cambio el rechazo del Parlamento (32 votos negativos encontró la propuesta gubernativa, y entre los que se posicionaron en contra estuvieron los diputados de las fuerzas insulares que habían avalado la investidura del presidente del gobierno); lo que determinó su devolución y que tuvieron así que volverse a presentar (en cualquier caso, tampoco se trató de la primera derrota parlamentaria, porque también fue rechazado, por ejemplo, el intento de reorganización universitaria que el ejecutivo trató de impulsar en la misma época).

Surgieron entonces, también, las primeras instituciones de autogobierno en Canarias (Consejo Consultivo y Diputado del Común), y se reorganizó la administración periférica del Estado con la figura de los delegados de gobierno (1984) y la administración de justicia con la creación de los tribunales superiores de justicia (1985). E igualmente empezaron a entrar en su fase decisiva las negociaciones de las condiciones del Tratado de adhesión a la CEE, y que en Canarias llegarían a fraguar con la incorporación a su articulado de una previsión específica dedicada al archipiélago y que a su vez se remitía a lo dispuesto por el denominado Protocolo 2 que figura en el anexo del Tratado, integrado a su vez por nueve artículos donde se concretaban las condiciones de su incorporación y que excluía a Canarias de una parte de la normativa comunitaria, señaladamente, y por todas, la parte relativa a la política agraria común.

Concretamente, la Comunicación del Gobierno de Canarias presentada a tal efecto ya fue objeto de amplio debate en el Parlamento autonómico a finales de 1983, donde recibió el referendo de 50 votos afirmativos frente a solo 6 en contra y ninguna abstención. Y el proceso de negociación de las condiciones para la adhesión a Canarias la CEE, así iniciado propiamente en 1984, sobre la base del documento que había venido a avalar el Parlamento autonómico, se prolongaría a lo largo de dicho año y culminaría ya en 1985, cuando, presentado ante las instancias comunitarias, terminaría recibiendo su aceptación dicho documento en la indicada sede en su práctica totalidad, salvo un aspecto puntual atinente a la libre circulación de trabajadores: con la asunción del encaje propuesto por parte el Consejo de Ministros de la CEE, el capítulo de las negociaciones sobre Canarias quedó así definitivamente cerrado.

Pero lo cierto, no obstante todo ello, en un contexto de dificultad creciente en el ámbito parlamentario durante la primera mitad de esta legislatura inicial, como también avanzamos, el presidente del gobierno terminaría presentando su dimisión (1985).

C) En el período de dos meses disponible de acuerdo con las previsiones estatutarias para la elección del nuevo candidato al cargo de la presidencia del gobierno, llegó a plantearse en la época la presentación de una candidatura alternativa por el Grupo Popular y hasta se suscitó un debate, más teórico en realidad que otra cosa, sobre la eventualidad de nuevas elecciones; pero

al final la misma persona con anterioridad a cargo de la presidencia del ejecutivo resultó de nuevo el único candidato a la investidura, una vez que el PSOE alcanzó un acuerdo con las demás fuerzas de izquierda merced al denominado «pacto del progreso» (al apoyo de AM se sumaron en esta ocasión los de los miembros de Izquierda Canaria) que dio como resultado la formación de un nuevo gobierno (aunque a veces se plantea como el segundo, se trata en realidad del tercero de esta primera legislatura), al que se incorporaron dos nuevos miembros, en agricultura y pesca, y en ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, independientes propuestos en ambos casos por las nuevas fuerzas políticas que ahora vinieron a apoyar y reforzar al gobierno.

El nuevo gobierno presentó unos presupuestos para el siguiente 1986 de 77.500 millones de pesetas (unos 8.000 millones más), de corte muy similar a los anteriores, en la medida en que se congelaban los gastos corrientes y de personal: de cualquier modo, incluía ya las asignaciones correspondientes a las nuevas competencias asumidas en materias como obras públicas, comercio interior, transporte, administración local y agricultura; con lo que de este modo se llegó a afirmar que fue entonces cuando empieza propiamente el camino del autogobierno en Canarias.

En todo caso, ha de atender también el nuevo ejecutivo a la gestión de asuntos sobre los que ya desde antes persistía una viva controversia, como la cuestión de reorganización universitaria o el acomodo del REF en el marco de la CEE (resultó negativo, por ejemplo, el informe rubricado en sede parlamentaria acerca de la reforma de la normativa estatal sobre impuestos especiales; aunque en cambio hubo acuerdo con el Estado acerca de la participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos estatales, que quedó cifrada en un porcentaje de 0,756 % del volumen total). En el plano internacional, la conflictividad con Marruecos en relación con la pesca, lejos de mitigarse, se incrementó incluso con episodios tales como, con apresamientos de buques por parte de Marruecos, por un lado; y hasta ametrallamientos y muertes, en el caso del Frente Polisario, por el otro.

En las elecciones generales de 1986, la provincia de Santa Cruz de Tenerife registró la pérdida de uno de sus escaños a causa de la evolución de la población del país (pasó de 7 a 6), que en cambio pasó a ganar la de Las Palmas; y, en estas circunstancias, el PSOE se mantuvo como la principal fuerza política del archipiélago (con 6 escaños), frente al Grupo Popular (con 3 escaños) y el CDS (otros 3). Pero lo cierto es que ya en el segundo tramo de esta primera legislatura las tensiones se acrecentaron, en particular, a causa de la elaboración y tramitación del Proyecto de Ley de Aguas.

Esto no obstante, se aprobaron sin dificultad los presupuestos (con 90.000 millones, un 10% más), también este año; así como otros textos legislativos igualmente importantes, como los encaminados a la reorganización de los cabildos insulares, o a la creación del impuesto sobre combustibles derivados del petróleo, cuya recaudación se destinó a cubrir las notables deficiencias detectadas, y que aún persistían, para la gestión de las competencias a cargo de la Comunidad Autónoma, como así sucedía especialmente en materia de educación.

Aunque se corrigieron del modo expuesto algunos errores observados en el cálculo inicial del coste de las transferencias inicialmente realizadas (con 5.000 millones adicionales, de los que 3.900 se destinan precisamente a educación), Canarias se apartó del acuerdo global sobre financiación autonómica alcanzado a finales de año, si bien al final se incorporó a él gracias a la inclusión de sendas cláusulas de salvaguardia y respeto al REF.

Con la mirada puesta ya en 1987 de cara a las elecciones autonómicas de junio, no fue ello óbice para la aprobación de textos legales en materias también importantes: urbanismo, función pública y, sobre todo, aguas. Con motivo de esta última iniciativa legislativa, sin embargo, se anunció una moción de censura que al final no llegó a presentarse, aunque, en todo caso, sí que los detractores de la iniciativa sí llevaron a cuestionar el texto legal finalmente aprobado ante algunas instancias de la CEE.

Ya en este último plano, asimismo, tuvieron lugar los primeros ajustes a las condiciones para la integración en Europa con el aumento de los contingentes para la exportación de productos agrícolas, como consecuencia del creciente descontento existente en torno a las condiciones pactadas inicialmente.

D) En las elecciones autonómicas de 1987, el PSOE volvió a ser la primera fuerza política en escaños (21); pero, como perdió 6 de los 27 que tenía en la anterior legislatura, se tropezó con dificultades insalvables para formar gobierno (sin que las demás fuerzas de izquierda fueran suficientes para compensar su pérdida de escaños, aunque AM mantuvo sus excelentes resultados de las elecciones precedentes que volvieron a darle 3 diputados). A la postre tuvo por ello que dejar paso a una coalición de gobierno, a cuya cabeza se situó el CDS que había obtenido 13 diputados, aunque comenzó ya a atisbarse la importancia que en lo sucesivo iban a tener las fuerzas insulares agrupadas en torno a una coalición electoral (AIC) que obtuvo 10 diputados y que venía organizándose desde algún tiempo anterior (con representación de todas las islas: en su germen se constituyó primero la FRAIC, formada por ATI, API, AGI, IDF y AIL; y después AHÍ y AIGRANC). A la coalición de gobierno, en fin, asimismo se sumó AP con 6 escaños en lugar de los 17 que tenía antes. También el PSOE perdió en esta misma contienda electoral, por otra parte, la presidencia de algunos cabildos, Tenerife y Lanzarote, no así Gran Canaria; aunque se quedó sin la alcaldía de la capital de esta última isla, y también sin la de la Laguna, con lo que fue así desalojada de los cuatro municipios más importantes del archipiélago.

Con todo, el CDS planteó inicialmente que la que todavía era la primera fuerza política (PSOE) fuera la que presentara su candidato al debate a la investidura, pero el secretario general de aquella formación declinó el ofrecimiento y anunció el pase a la oposición. Y como, por otro lado, el candidato de AIC dejó también de solicitar la presidencia del ejecutivo (y se contentó con la del Parlamento), el caso es que el camino quedó definitivamente allanado para el acceso a la presidencia del ejecutivo del CDS (pese a unos conatos todavía de última hora; y es que una parte del propio CDS se planteó su abstención a favor del PSOE, e incluso llegó a suscitarse un pacto de este último partido con AIC), cuyo candidato al cargo de la presidencia del ejecutivo al final resultó elegido por 31 votos (frente a 28), quedando formado el gobierno con otros tres miembros de su misma fuerza política, y cuyo número se equiparó así al que correspondió a los representantes en el mismo de AIC (otros 4, entre ellos el vicepresidente): el gobierno se completó con AP, con la presencia también en el mismo de otros dos representantes de esta formación.

El nuevo ejecutivo recién constituido a partir del resultado de las elecciones de 1987 comenzó persistiendo en las denuncias de las desventajas que para el sector agrícola representaba el encaje adoptado para la inclusión de Canarias en la CEE. Y, por otra parte, el conflicto con Marruecos por la pesca a causa de la finalización del plazo del acuerdo suscrito en 1983 y la ruptura de negociaciones con la CEE, ya en 1988, llevó a la retirada de la flota canaria que se mantuvo a duras penas con ayudas provenientes de Europa; pero la suspensión de las ayudas comunitarias de las que era receptora el país vecino al final dio sus frutos y se firmó un nuevo acuerdo pesquero (aun cuando fuera a la baja, en número de capturas y licencias; no obstante, sin el reconocimiento de la soberanía marroquí sobre aguas saharianas, como Marruecos pretendía inicialmente).

En su primera etapa el gobierno naciente centró su atención en neutralizar las consecuencias de la aprobación de la Ley de Aguas, por lo que se planteó la suspensión de sus efectos, una vez había ya entrado en vigor, aunque al final lo que prosperó fue una modificación de su texto aplazando su eficacia a una fecha posterior (1 de julio de 1989).

Aunque andando el tiempo, pronto pudo observarse que la polémica iba a situarse ante todo en torno a la cuestión universitaria, donde la tensión vino a acrecentarse, por un lado, con la presentación en sede parlamentaria de sendas proposiciones de ley, una, en el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, y la otra propuesta del Cabildo Insular de Gran Canaria; y, por otro lado, merced al varapalo que recibió por parte del Consejo Consultivo la propuesta a favor de la creación de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Firmas y manifestaciones en una y otra isla se sucedieron exponencialmente en un ambiente enconado y contribuyeron a avivar el conflicto a cuya resolución tampoco ayudó la propuesta de creación de un nuevo campus de la Universidad de La Laguna en Gran Canaria.

El inicio propiamente de la andadura parlamentaria de estas iniciativas legislativas, si bien recibió un respaldo mayoritario de los diputados, registró el rechazo de AIC, de la que se retiró AIGRANC. Todo lo cual vino a desembocar a la postre en la presentación de una moción de confianza por el presidente del gobierno que no obtuvo la mayoría requerida para que pudiera prosperar, dado que se opusieron a ella los 27 diputados de las fuerzas de la izquierda, frente a los que resultaron insuficientes los 21 votos a favor dada la abstención de 11 diputados de AIC.

El rechazo de la moción supuso la caída del ejecutivo en el curso de esta segunda legislatura.

E) De nuevo, a raíz de esta crisis de gobierno, afloraron diversas propuestas. El PSOE planteó liderar la formación del nuevo ejecutivo que había de constituirse, aunque rechazó que pudiera tener una composición tripartita y sólo se planteó situarse a su vértice, fuera con el CDS, o con AIC, pero por separado en ambos casos. La segunda de estas dos formaciones, por otro lado, expresó su rechazo a que repitiera en el cargo quien hasta ahora había desempeñado el cargo de presidente del ejecutivo; aunque se abrió a la posibilidad de que lo fuera quien a la sazón ostentaba su vicepresidencia: finalmente, fue ésta la persona a la que se le encargó que se presentara como candidato a la investidura y, tras la celebración del correspondiente debate, la propuesta salió triunfante de la votación por 31 votos frente a 27 (no participaron en la votación dos de los miembros del Parlamento, uno por cada uno de los bloques enfrentados en la ocasión).

Quedó constituido entonces un gobierno del mismo corte político que el anterior, esto es, un ejecutivo de carácter tripartito, compuesto de forma igualitaria por CDS (que también ocupaban la vicepresidencia) y por AIC, con 4 miembros cada uno, a los que se suman otros 2 de AP; con el que daría inicio el curso de una nueva etapa. Pero ésta es ya otra historia. Hasta aquí, en efecto, la crónica de este relato acerca de los convulsos tiempos de esta etapa inicial de la autonomía en Canarias.

También la tercera legislatura (1987-1991) parecía vaticinar que las cosas iban a discurrir por derroteros similares, con la presentación de una moción de censura a las primeras de cambio que salió triunfante (1992); pero la conformación entonces de una nueva fuerza política (CC), donde encontraron cabida la mayoría de los partidos de corte insular, y que permitió la formación de un gobierno alternativo, dio lugar a que desde entonces el panorama político institucional haya venido estando marcado por el incuestionable protagonismo de esta nueva formación política, de la que han podido venir cambiando sus candidatos a la presidencia del ejecutivo,

como así ha sido, y que ha formado gobierno de distintas maneras, sea en solitario, o sea en coalición, unas veces, con el PSOE y otras, con el PP, como asimismo ha sucedido; pero cuya presencia al frente del Gobierno de Canarias, de cualquier modo, ha sido ininterrumpida durante toda una larguísima etapa de veinticinco años que se ha prolongado prácticamente hasta nuestros días (2018).

Sin embargo, como decíamos antes también, esta es ya otra historia de la que no interesa dar cuenta ahora. No se pretendía en realidad otra cosa con esta introducción, como igualmente se avanzó, que ofrecer una breve semblanza de esta etapa inicial en el recorrido por Canarias de su autonomía.

IV. Hace falta completar el contenido de este estudio preliminar porque no cabe dejar de referirse en él a otros dos aspectos relevantes de la vida institucional del archipiélago en la época (1983-1988), para atenerse de este modo al mismo guion y estructura que siguen los trabajos sucesivos que componen esta obra.

Para empezar, entonces, toca ahora referirse en primer lugar a la actividad legislativa desplegada en Canarias durante el indicado período de tiempo.

A) Cabe destacar, ante todo, la aprobación de un relevante bloque de textos legales, en un número, además, nada desdeñable. Salvo error, hasta cincuenta y dos leyes llegaron a ver la luz en apenas esos seis años a que venimos haciendo referencia dentro de este estudio preliminar, no obstante las dificultades existentes y la escasez de medios e infraestructuras disponibles durante esta etapa inicial de la autonomía en Canarias.

Ciertamente, la actividad legislativa no mantiene el mismo ritmo de continuo en la indicada etapa, porque hay momentos en que decae, lo que suele coincidir con los iniciales períodos respectivos de la primera y segunda legislatura; y sin duda alcanza sus picos más altos a su término; así, es en 1986 y 1987, durante la etapa por tanto coincidente con el gobierno nacido del pacto del progreso, cuando se aprueban leyes a un ritmo de catorce cada uno de estos años, lo que por tanto supone la mitad del total de las aprobadas en la etapa que nos ocupa.

En conjunto, se trata de un paquete normativo sumamente relevante, como ha empezado por destacarse. Es tiempo de construcción de la arquitectura institucional de la Comunidad Autónoma. Corresponde en consecuencia comenzar por sentar ahora sus cimientos y de procurar dotarlos de la solidez requerida para el desempeño de las tareas en la que va a tenerse que embarcar enseguida.

Ciertamente, muchas de las leyes son de carácter presupuestario, en tanto que requieren de dicho rango normativo la aprobación de las cuentas anuales (Leyes 2/1983 [BOE núm. 11, 13/01/1984], 1/1984 [BOE núm. 57, 07/03/1984], 2/1985 [BOE núm. 133, 04/06/1985], 2 [BOE núm. 138, 10/06/1986] y 12/1986 [BOE núm. 32, 06/02/1987] y 13/1987 [BOE núm. 58, 08/03/1988]): por cierto, con toda corrección se va asentando el hábito de proceder a la aprobación de los presupuestos antes de la finalización del año precedente), así como lo mismo sucede con los suplementos de crédito (Leyes, 5/1984 —para la atención de diversos programas urgentes— [BOE núm. 299, 14/12/1984], 4/1985 —guarderías infantiles laborales— [BOE núm. 60, 11/03/1986], 7/1986 —ingresos derivados del impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo— [BOE núm. 303, 19/12/1986] y 2/1988 —necesidades en materia educativa y de asistencia social— [BOE núm. 203, 24/08/1988], 4/1988 [BOE núm. 46, 23/02/1989] y 5/1988 —incremento de

los complementos de destino y específico del personal docente— [BOE núm. 46, 23/02/1989]): nada infrecuentes en la época, máxime si se añaden a la lista otras figuras de corte similar, como desde luego son las trasferencias de crédito (Leyes 5/1985 [BOE núm. 60, 11/03/1986] y 9/1986 [BOE núm. 12, 14/01/1987] —ambos, para educación—) y los créditos extraordinarios (Leyes 3/1984 —para la financiación del programa anual de empleo previsto para dicho año— [BOE núm. 173, 20/07/1984] y 7/1987 —diversos programas urgentes— [BOE núm. 115, 14/05/1987]); y acaso quepa agregar a esta relación también las operaciones de crédito (Ley 3/1988 —inversiones en infraestructuras básicas— [BOE núm. 212, 03/09/1988]) y las autorizaciones de endeudamiento realizadas durante esta etapa (Ley 7/1988 —construcción de 4605 viviendas incluidas en el programa trienal— [BOE núm. 46, 23/02/1989]). Forman las indicadas en este apartado una suma de 17 leyes, algo menos de la mitad del total.

Tampoco escasean, por otro lado, las leyes, de carácter transversal, encaminadas a procurar a la Comunidad Autónoma los medios necesarios para atender sus fines propios o las que regulan sus principales instituciones de autogobierno. A este grupo cabría adscribir una de las dos leyes aprobadas en 1983, precisamente, la primera de ellas (Ley 1/1983: gobierno y administración pública [BOC núm. 11, 30/04/1983]); tres, en 1984 (Leyes 2/1984: premios Canarias [BOE núm. 113, 11/05/1984]; 4/1984: Consejo Consultivo de Canarias [BOE núm. 213, 05/09/1984]; y 7/1984: hacienda pública [BOE núm. 127, 28/05/1985]); una más, en 1985 (Ley 1/1985: Diputado del Común [BOE núm. 71, 23/03/1985]); cuatro, en 1986 (Leyes 4/1986: entidades canarias en el exterior [BOE núm. 208, 30/08/1986]; 8/1986: régimen jurídico de las administraciones públicas canarias [BOE núm. 304, 20/12/1986]; 10/1986: iniciativa legislativa popular [BOE núm. 12, 14/01/1987]; y 13/1986: modificación de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias [BOC núm. 6, 14/01/1987]); y otras tres, en 1987 (Leyes 2/1987: función pública [BOE núm. 118, 18/05/1987]; 3/1987: medidas urgentes en materia electoral [BOE núm. 87, 11/04/1987]; y 8/1987: patrimonio de la Comunidad Autónoma [BOE núm. 126, 27/05/1987]). En total, se compondría este grupo de otras 12 leyes.

Y, en fin, las restantes leyes se encaminan a la regulación de los distintos sectores a los que extiende sus competencias la Comunidad Autónoma. Abundan de este modo las leyes aprobadas en materia de educación (Leyes 1/1986: enseñanza musical [BOE núm. 82, 05/04/1986]; 4/1987: consejos escolares [BOE núm. 110, 08/05/1987] y 1/1988: gratuidad de los estudios de bachillerato, formación profesional, artes aplicadas y oficios artísticos [BOE núm. 212, 03/09/1988]), especialmente si, como procede, se incluye además dentro de este ámbito la atención dispensada por el legislador hacia las universidades (Leyes 6/1984: consejos sociales, coordinación universitaria y creación de universidades [BOE núm. 127, 28/05/1985]; 6/1986: plan universitario regional de naturaleza institucional [BOE núm. 223, 17/09/1986]; 14/1986: cambio de denominación de la Universidad Politécnica de Las Palmas [BOE núm. 59, 09/03/1988]; 11/1987: plan universitario de Canarias [BOE núm. 137, 09/06/1987]; y 6/1988: revisión del plan universitario de Canarias [BOE núm. 46, 23/02/1989]).

Tampoco escasean las aprobadas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente (Leyes 3/1985: medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza [BOE núm. 250, 18/10/1985]; 1/1987: planes insulares de ordenación [BOE núm. 82, 06/04/1987]; 5/1987: ordenación del suelo rústico [BOE núm. 110, 08/05/1987]; 6/1987: sistema de actuación de urbanización diferida [BOE núm. 110, 08/05/1987]; y 12/1987: declaración de espacios naturales [BOE núm. 270, 11/11/1987]).

Y aún restaría por incorporar a este tercer y último bloque otros textos legales de enorme trascendencia, como son las leyes aprobadas en materia de aguas (Ley 10/1987 [BOE núm. 126,

27/05/1987], modificada por Ley 14/1987 [BOE núm. 57, 07/03/1988]) o hacienda (Ley 5/1986: impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo [BOE núm. 220, 13/09/1986], modificada por Ley 8/1988 [BOE núm. 47, 24/02/1989]). Y los restantes sectores tampoco quedan exentos de actuaciones legislativas, como la sanidad (Ley 11/1986: creación del Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia [BOE núm. 12, 14/01/1987]), y los servicios sociales (Ley 9/1987 [BOE núm. 126, 27/05/1987]); así como la radiodifusión y televisión de la Comunidad Autónoma (Ley 8/1984 [BOE núm. 43, 19/02/1985]); los juegos y las apuestas en Canarias (Ley 6/1985 [BOE núm. 62, 13/03/1986]); y el turismo (Ley 3/1986: disciplina en materia turística [BOE núm. 139, 11/06/1986]).

B) No cabe desdeñar en consecuencia la obra legislativa acometida durante el período que nos ocupa. La inmensa mayoría de esta normativa ha sido ya sustituida por otra más actualizada (entre los casos más destacados así sucede con la regulación de materias como la hacienda y el patrimonio de la Comunidad Autónoma; y de alguna de sus instituciones de autogobierno: el Consejo Consultivo de Canarias o el Diputado del Común); y, desde luego, ninguna prácticamente ha quedado exenta de alguna modificación siquiera puntual.

En cualquier caso, y con la retrospectiva mirada que innegablemente tiene este estudio, no cabe dejar de destacar, ante todo, las que han llegado a pervivir hasta nuestros días. Sobresale entre ellas, como es indudable, la Ley 1/1983 (gobierno y administración de la Comunidad Autónoma); y también cabría citar las Leyes 4/1986 (impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo), 10/1986 (iniciativa legislativa popular) y 2/1987 (función pública). Con la normativa reguladora de las enseñanzas musicales (Ley 1/1986), las entidades canarias del exterior (Ley 4/1986), Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia (Ley 11/1986), y consejos escolares (Ley 4/1987) se cierra prácticamente la exigua lista de los textos legales que permanecen en vigor y que rondan así los cerca de cuarenta años de vigencia. Entre las que ha sido más reciente la caída de esta lista se encuentran las reguladoras de sectores tan relevantes, como la radiodifusión y televisión (Ley 8/1984) y los servicios sociales (Ley 9/1987).

Al menos, las cuatro primeras leyes de entre las que acaban de mencionarse deben ser especialmente resaltadas. Por todas, y para empezar, la Ley 1/1983, dictada además durante el curso la denominada etapa «provisional», la única de todas, en la medida en que, como ya se ha destacado, con tal carácter provisional se constituyeron tanto el Parlamento como el Gobierno de Canarias, en una etapa que subsigue a la preautonómica, y estando en vigor ya el Estatuto de Autonomía, con la consiguiente desaparición de la escena institucional la Junta de Canarias. Con apenas cinco meses de duración hasta la celebración de las primeras elecciones autonómicas escasos fueron sus frutos durante esta etapa; aunque, de cualquier manera, digno de destacarse es el caso de la Ley 1/1983, todavía hoy en vigor, como ya se ha señalado, y que curiosamente, tal vez por aprobarse en el curso la etapa señalada, tampoco fue objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Es la Ley 1/1983 la que regula el modo de elección, el estatuto personal y atribuciones del presidente del gobierno y de todos sus demás miembros, comenzando por la de su vicepresidente y después continuando con la de los consejeros con los que se completa su composición. Se precisan después las atribuciones del Gobierno y su modo de funcionamiento, con especial referencia al ejercicio de su potestad reglamentaria y al procedimiento de elaboración de los proyectos de ley y de las normas reglamentarias. También se ocupa la Ley 1/1983 de sus relaciones con el Parlamento y de su responsabilidad. Igualmente lo hacía después de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma; pero su Título II, que se dedicaba a regular su organización, fue

derogado poco después pasando a formar parte de la Ley 14/1990, vigente asimismo a día de hoy, donde ocupa un lugar propio junto a la regulación de las demás Administraciones Públicas canarias.

Nada desdeñable es tampoco la importancia que tiene dentro del ordenamiento autonómico, y sigue teniendo hoy en día, la Ley 2/1987, en tanto que dedicada a la regulación de la función pública canaria. Tras la determinación de los órganos superiores en esta materia, se ocupa después de los distintos aspectos relativos al régimen jurídico de su personal y sus distintas clases, aunque, en particular, lo hace de los funcionarios de carrera que ordena en grupos, cuerpos y escalas, concreta después los términos de su carrera, que pivota sobre su grado de personal, y los distintos modos de promoción interna y movilidad que igualmente se contemplan, y profundiza en fin en los distintos capítulos integrantes de su régimen estatutario (adquisición y pérdida de la condición de funcionario, situaciones, derechos, deberes y responsabilidades, y régimen disciplinario. Tras dibujar a continuación las líneas maestras del régimen esto del personal (interino, eventuales y laboral), especial hincapié pone la Ley en la regulación de los sistemas de selección del personal (y provisión de puestos de trabajo), así como de su régimen de retribuciones. En fin, se completan las previsiones legales mencionadas con una referencia a la función pública de las corporaciones locales canarias, así como al Instituto Canario de Administración Pública.

Importante, aun cuando sucinta, es la regulación que la Ley 10/1986 hace de la iniciativa legislativa popular, cuyo ejercicio no ha cesado de arrojar sus frutos y cuya importancia aunque últimamente ha decaído, en algunas épocas precedentes, como justamente aquélla de la que se ocupa este estudio, resultó un instrumento de primer orden: se especifican los sujetos que la pueden ejercer y los que quedan excluidos, el modo en que ha de practicarse y el procedimiento al que se subordina su tramitación, con una escisión de las dos fases en que se desarrolla la intervención parlamentaria, antes y después de la recogida de firmas: los indicados son los primordiales aspectos de los que la Ley 10/1986 se ocupa.

En el ejercicio de su potestad tributaria, cobra singular relevancia la configuración del impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo, que con la Ley 5/1986 adquiere carta de naturaleza y cuya compatibilidad con el REF es defendida por el Preámbulo, sobre todo, a partir de la constatación de que son las ventas mayoristas lo que es objeto de gravamen, con respeto por tanto a los escalones medios e inferiores en los procesos producción-consumo, que es lo que constituye el núcleo esencial de la franquicia fiscal interior canaria. Se regula por la Ley 5/1986 el ámbito del nuevo impuesto, su hecho imponible, sujetos pasivos (y responsables), base imponible, modo de devengo y tipos impositivos, régimen de exenciones y restantes aspectos de su régimen jurídico. Mínimo fue el ajuste practicado, aun dentro de esta etapa inicial de autonomía, por la ulterior Ley 8/1988.

No dejaron de tener su importancia, y aún mantienen su vigencia en lo esencial, los demás textos legales citados al principio de este apartado y que ahora se repasan brevemente. Esto es, se trata de las iniciativas legislativas emprendidas en la época para la propagación de las enseñanzas musicales (Ley 1/1986: a través de distintos medios, como el consejo canario de enseñanza municipal, el plan de renovación de la enseñanza musical, los conservatorios superiores de música y el reforzamiento de esta materia en la enseñanza); o el reconocimiento y la potenciación de las entidades canarias en el exterior (Ley 4/1986). En el mismo 1986 se aglutinan en torno a un nuevo organismo creado a tal efecto las acciones desarrolladas en hemodonación y hemoterapia, cuya organización, funciones y medios asimismo se predeterminan y regulan (Ley

11/1986). Y, en fin, la constitución de los consejos escolares, como pieza básica integrante del modelo de la educación participada que se pretende implantar, vuelve a acreditar el claro protagonismo de las acciones emprendidas en materia de educación durante la época, con vistas a la definitiva superación de una situación de atraso casi ancestral: la Ley 4/1987 contempla la composición y funciones de tales consejos escolares, con especial atención a sus informes; y tampoco descuida la implantación de estos órganos asimismo a escala municipal (y comarcal).

C) Decaída su vigencia, años no obstante ello, no puede ser pasada por alto la relevancia durante muchos años de otro grupo de textos legislativos que ya no forman parte del ordenamiento autonómico actualmente en vigor. En particular, no cabe cuestionar la importancia en punto a la construcción de la arquitectura institucional del archipiélago de leyes como, por todas, y para comenzar esta nueva relación, son las dictadas en materias tales como hacienda y patrimonio.

La temprana Ley 7/1984 se ocupó así, inicialmente, de la regulación de la hacienda pública de la Comunidad Autónoma: los derechos y las obligaciones que le corresponden; el régimen de elaboración de sus presupuestos y de su ejecución y liquidación, con referencia también a la organización administrativa dependiente de la administración autonómica (y que antes en el título preliminar de la Ley se había procedido a identificar); la disciplina de las operaciones de endeudamiento, la tesorería y los avales; el régimen de la intervención y de compatibilidad; y la regulación se cierra con una serie de previsiones particulares, relativas a los bienes, la contratación y las responsabilidades de autoridades y funcionarios.

Algo más tarde la Ley 8/1987 profundizará precisamente sobre uno de los aspectos que acaban de indicarse, precisamente, a propósito del régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad Autónoma y de los bienes que integran dicho patrimonio: se establece entonces la disciplina propia de los bienes demaniales y de los bienes patrimoniales, con particular referencia a su respectivo régimen de utilización y aprovechamiento, así como a los distintos mecanismos de protección y de defensa de tales bienes.

En lo atinente al régimen jurídico de las administraciones públicas canarias, la Ley 1/1983 fue derogada por la Ley 8/1986, que más tarde lo sería a su vez por la Ley 14/1990, aunque su importancia tampoco puede minusvalorarse, en tanto que, en particular, viene a configurar ya como instituciones autonómicas a los cabildos insulares, junto a su propia condición de entidades locales; y, en su consecuencia, contempla diversos mecanismos de relaciones interadministrativas (encomiendas de gestión ordinaria de servicios, delegación de competencias, convenios de colaboración y sociedades mixtas) y, en general, se regulan las relaciones de la administración autonómica con las entidades locales. También procede la Ley 8/1986 a un mayor desarrollo de la organización de la administración autonómica. Y, asimismo, detalla la posición institucional de los municipios canarios, su organización interna y la regulación de cada uno de sus distintos órganos: en particular, se regula en este punto el régimen de funcionamiento de las sesiones de los distintos órganos municipales. Y la normativa se completa, también en el plano municipal, con la regulación de los derechos de información y de participación de los ciudadanos.

Relevancia institucional poseen asimismo las normas reguladoras de las instituciones específicas de autogobierno con las que se dotó Canarias durante esta época; y que, asimismo, como ocurrió en los asuntos precedentes, fueron al cabo de los años reemplazadas por otras que con las que actualmente están en vigor. Es preciso así referirse a la Ley 4/1984 (objeto de una modificación parcial de una cierta relevancia con la Ley 13/1986), por cuya virtud se creó el Consejo Consultivo de Canarias; lo mismo que a la Ley 1/1985, que hizo otro tanto respecto a la institu-

ción del Diputado Común. Como es lógico, ambos textos no sólo dieron carta de naturaleza a estas dos instituciones sino que se ocuparon de establecer, en el caso del Consejo Consultivo, su composición, el estatuto de sus miembros, sus atribuciones y régimen de funcionamiento, el procedimiento de elaboración de sus dictámenes y el régimen de su personal; y en el del Diputado del Común, su modo de nombramiento y cese, su estatuto personal, la figura de los adjuntos, el ámbito de su competencia, sus procedimientos de investigación y de tramitación de las quejas, el deber de colaboración y las responsabilidades de autoridades y funcionarios, el contenido de sus resoluciones, los medios que se le adscriben y el informe anual al Parlamento.

Y, en fin, no quedaría completa esta lista sin dejar constancia de la Ley 3/1987, que, con vistas a las elecciones autonómicas futuras, durante el tiempo en que permaneció en vigor, vino a completar las previsiones estatutarias en materia electoral: se concretan en ella los electores y las personas elegibles (las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad), se regula ampliamente la administración electoral (y dentro de las juntas electorales y, en particular, la Junta Electoral de Canarias) y los representantes ante ella, y se pormenoriza el desarrollo del proceso electoral (presentación y proclamación de candidaturas, campaña electoral, papeletas y sobres electorales, escrutinio general) y el régimen de los gastos y subvenciones electorales. Y acaso también procede una referencia siquiera somera a la Ley 2/1984, que regula los premios Canarias institucionalizados con ella, y de especial significación en la vida social del archipiélago.

D) La normativa sectorial aprobada en el curso de este período, como podía vaticinarse sin dificultad, ha sido más sensible a los cambios y ha tenido que ir adaptándose sucesivamente a los nuevos tiempos de una forma más ágil y dinámica, por lo que apenas alguna ha podido llegar así a sobrevivir hasta nuestros días, como antes pudo constatarse; lo que sin embargo no determina que ahora debamos soslayar toda referencia a dicha normativa y dejar de reconocer las aportaciones que en su momento trajeron consigo.

En el arco de los años que ahora nos ocupan (1983.1988) cabe indicar que, por todos, fueron dos los sectores donde la actividad legislativa se desarrolló con más asiduidad: educación y urbanismo, especialmente, en el primer caso, si se incluye en ella, como no puede ser de otro modo, la educación universitaria; y en el segundo, si se entiende el urbanismo en sentido amplio como concepto igualmente comprensivo de la ordenación del territorio.

En el sector de la educación, aparte de las ya mencionadas Leyes 1/1986 (enseñanza musical) y 4/1987 (consejos escolares), porque se trata de las raras que han prolongado hasta hoy su vigencia; y de la Ley 1/1988 (sobre la gratuidad de los estudios de bachillerato, formación profesional, artes aplicadas y oficios artísticos, con lo que, en realidad, no se trataba sino de aplicar y hacer efectivas las previsiones estatales aprobadas el año anterior), recaída también en materia de educación no universitaria, todas las demás aprobadas durante este período, nada menos que cinco, tuvieron a las universidades canarias como protagonistas, a la búsqueda de un modelo que por lo demás tampoco se consolidaría con ellas sino que lo vendría a hacer poco después con la Ley 5/1989 (reorganización universitaria), cuyo examen no toca en estas líneas. Sucesivamente hicieron así acto de presencia, a razón prácticamente de una cada año, las Leyes 6/1984 (consejos sociales, coordinación universitaria, y creación de universidades, centros y estudios universitarios), 6/1986 (Plan Universitario Regional de Canarias), 14/1986 (cambio de denominación de la Universidad Politécnica de Las Palmas), 11/1987 (Plan Universitario de Canarias) y 6/1988 (revisión del Plan Universitario de Canarias). Seguramente destacada importancia tuvo la primera de esta lista, no sólo porque introdujo la figura de los consejos sociales en las universidades canarias, sino también porque como mecanismo (instrumento esencial) de coordina-

ción contemplaba el plan universitario regional, de vigencia cuatrienal y que debía aprobarse por el Parlamento de Canarias, razón de ser de las leyes sucesivas y en cuyo marco era donde procedía acordar en su caso la creación de nuevos centros y estudios universitarios (las universidades requieren normas de rango legal para su aprobación): aprobado el Plan en 1986 fue revisado después cada año sucesivo (1987 y 1988) durante el período que nos ocupa. La Universidad Politécnica cambió su denominación por la de Canarias, como consecuencia de una ley «ad hoc» durante dicho período.

Especialmente abundante es asimismo la legislación aprobada en materia de ordenación del territorio y urbanismo, porque a la Ley 3/1985 (medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza), se suman nada menos que otras cuatro en 1987: las Leyes 1/1987 (planes insulares de ordenación), 5/1987 (ordenación del suelo rústico); 6/1987 (sistema de actuación de urbanización diferida) y 12/1987 (declaración de espacios naturales). No están en vigor, pero resultaron de importancia capital, incluso, la primera de la lista (Ley 3/1985), que reforzó los mecanismos de disciplina territorial (sujeción de nuevas actuaciones a licencia y reforzamiento de las medidas provisionales susceptibles de adoptarse en el sector); aunque habría que destacar, entre las restantes, la minuciosa regulación de que el suelo rústico es objeto para suplir las carencias de la normativa estatal preexistente (Ley 5/1987); y con este último fin, también, y sobre todo, la introducción en el ordenamiento urbanístico y territorial de la figura de los planes insulares de ordenación, con vistas a disponer de un instrumento de carácter supramunicipal desde el que organizar la ordenación de las islas (Ley 1/19987). El último de los textos legales antes citados (Ley 12/1987) procede a la aprobación de una amplia lista de parajes naturales de interés nacional y de parques naturales en el ámbito de la Comunidad Autónoma cuya delimitación cartográfica igualmente acomete la propia norma en su anexo.

Fuera ya de estos ámbitos, la actividad legislativa desarrollada durante esta etapa inicial de la autonomía en Canarias no es tan abundante; aunque no por ello está desprovista de importancia de muchas de las leyes a las que aún falta por referirse. Por todas destaca así la Ley de Aguas (Ley 10/1987), cuya efectiva vigencia sin embargo fue aplazada (Ley 14/1987), y que con posterioridad resultó sustituida, ya fuera de esta etapa (Ley 12/1990), como ha habido ocasión ya de comentar. Bajo el amparo de la indicada Ley 10/1987 antes mencionada, en todo caso, se pretendió intensificar la intervención pública sobre el agua, a la vista de la escasez y el ineficiente empleo de este recurso, sobre la base de la potenciación de instrumentos como la planificación hidrológica y la creación de una administración propia para la gestión de las competencias. Dentro de este espíritu de acusada intervención sobre el recurso y a fin de asegurar no solo su cantidad sino también la calidad del agua, se declaran además servicios públicos regionales ciertos sectores de la actividad relacionada con su gestión (así, la producción de agua mediante captaciones, extracciones y otros aprovechamientos; la producción industrial del agua mediante técnicas de potabilización, desalinización, depuración y otras semejantes; y el transporte del agua, en los términos asimismo legalmente establecidos).

Tampoco es escasa la relevancia de otros textos legales, como los aprobados en materia de radiodifusión y televisión, y servicios sociales, precisamente, son éstos los solo recientemente acaban de derogarse, de manera que han sobrevivido por casi veinte años, no obstante las distintas modificaciones puntuales de que han sido objeto en el curso de los años. La Ley 8/1984, por un lado, dio carta de naturaleza a la radiotelevisión canaria y estableció su organización y sus criterios de gestión y de actuación (programación) así como los medios de control de la actividad y su régimen económico y patrimonial y de personal; y, por otro lado, concretó los modos de participación de la Comunidad Autónoma en radiotelevisión española. Por su parte, en

materia de servicios sociales, la Ley 9/1987, una vez definidos los usuarios y el alcance del sistema y las áreas sobre los que los servicios sociales proyectan su actuación, procede al levantamiento de la estructura organizativa del sistema en sus distintos niveles y a la determinación de las competencias de las distintas administraciones públicas para la organización de los servicios sociales en su respectivo ámbito; así como articula las fórmulas de colaboración y participación del sector privado, y el modo de financiación del sistema.

De menor interés son ya los restantes textos legales que quedarían aún por mencionar, como son la Ley 6/1985, en materia de juegos y apuestas (pese a todo, una vez establecida la lista de exclusiones y prohibiciones en el sector, se detallan las distintas modalidades de juego autorizadas y las limitaciones y exigencias a que se sujeta su práctica y dentro de ellas, se procede, con especial pormenor, a la concreción de su régimen sancionador). No más queda añadir sino la Ley 3/1986, en materia de turismo, aunque en particular se ocupa justamente, y nada más en este caso, de su régimen sancionador.

V. El último tramo de este recorrido por la autonomía de Canarias durante su etapa inicial de autogobierno por fuerza ha de quedar reservado al comentario de los diversos episodios de conflictividad constitucional que han podido tener lugar en el curso del período examinado en este estudio preliminar (1983-1988).

Puede señalarse al respecto que, hasta la trascendental STC 72/1989, en relación con la constitucionalidad del sistema electoral canario previsto en el Estatuto de Autonomía, y que tiene lugar fuera del marco temporal al que se corresponde la etapa inicial de la autonomía de Canarias que es objeto de examen en este estudio preliminar, en rigor, no cabe anotar más que tres resoluciones (STC 35 y 125/1984 y 102/1985) en el haber del Tribunal Constitucional, que vengan a resolver conflictos de carácter competencial entre el Estado y esta Comunidad Autónoma, aunque no por escasas, están exentas de relevancia estas resoluciones, en particular, la primera de ellas.

Las dos últimas (STC 125/1984 y 102/1985), mediante la resolución de sendos conflictos de competencias, vienen a avalar, por un lado, la competencia autonómica en materia de turismo y a excluir consiguientemente la del Estado, para la creación mediante la emanación de la correspondiente norma reglamentaria la categoría alternativa a la de las estrellas de los hoteles recomendados por su calidad en base a su competencia en materia de comercio exterior; y, por otro lado, la legitimidad para imponer en materia sanitaria la sanción del clausura de un establecimiento en el marco de sus competencias de ejecución, y sin que el Estado igualmente pueda invocar la libertad de empresa y mercado como límite al ejercicio de las competencias autonómicas.

Pero, como decimos, la primera de las resoluciones constitucionales antedichas (STC 35/1984) es la que especialmente ha de merecer destacada atención en estas líneas. No solo se posiciona esta resolución constitucional a propósito de la derogación por el Estado (Real Decreto-Ley 1983) de la exacción sobre el precio de las gasolinas (Real Decreto-Ley 2/1980) y su eventual pertenencia al ámbito reservado al REF de Canarias, sino que también lo hace, con carácter más general, al ámbito de aplicación de esta última institución. Y para calibrar su relevancia seguramente quizás resulte aconsejable invertir el orden en este caso y partir primero justamente de las consideraciones incluidas en el (único) voto particular discrepante suscrito frente a esta resolución. Según así el punto de vista de dicho voto, la exacción cuya derogación motivó la sustanciación del conflicto constitucional por vía de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad «no puede considerarse como parte integrante de un régimen económico-fiscal

basado en la libertad comercial de importación y exportación, y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo», en la medida en que «es una exacción en patente contradicción con la idea de franquicias que es la que define el régimen especial confirmado por la disposición adicional tercera de la CE». Por otra parte, «este régimen o, en otros términos, este derecho especial, está claramente definido en el art. 45.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias». Por virtud de ello, «no es convincente la posición del Parlamento canario», cuando «incluye en un régimen económico-fiscal caracterizado por las franquicias, una pieza extraña y en contradicción patente con lo verdaderamente definidos de la especialidad canaria».

Pues bien, frente a este planteamiento disidente, y singular también como antes avanzamos, se alza la opinión del resto del Pleno del Tribunal Constitucional, que comienza por recordar en la resolución objeto ahora de comentario que «las características esenciales de ese régimen especial son, por supuesto, la franquicia arancelaria con inaplicación de derechos de esa índole e impuestos equivalentes que comportasen gravámenes de los actos de comercio exterior». Pero: «asimismo, y paralelamente, la denominada franquicia fiscal sobre el consumo». Y del mismo modo: «finalmente, la inaplicación de cuantos monopolios comerciales pudieran establecerse, quedando excluidas de las rentas de los mismos las operaciones y actividades realizadas en el territorio canario».

Sentadas estas consideraciones iniciales, no deja de reparar sin embargo en que la legislación reguladora del REF contempla una serie de exenciones o bonificaciones al comercio y protecciones del mismo carácter para la agricultura y la industria y el reforzamiento de las haciendas locales, especialmente, de las municipales, que es otro de los objetivos de dicha legislación; y considera así que, entre las salvedades y excepciones legalmente previstas, «en cuanto al principio de la franquicia fiscal interior», debe incluirse «la que supone la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción», tributo estatal, cuya gestión a la sazón tenía atribuida el Ministerio de Hacienda, aunque su recaudación se ponía en su integridad a disposición de la Junta de Canarias que a su vez la distribuía a los municipios del archipiélago: por lo demás, «no se trató de la creación de una exacción en un ámbito nuevo, por entero al margen de las peculiaridades insulares canarias», toda vez que «de la especialidad que implica la exclusión de aquel territorio del ámbito del monopolio de petróleos han derivado inveteradamente peculiaridades fiscales allí aplicables», se subraya también.

Concluyendo, por tanto, a juicio de la resolución, y esto es lo que debe resaltarse: resulta «inadmisible una interpretación sumamente estrecha limitativa de las estatutarias referencias a la libertad comercial de importación y exportación y franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo, lo que en realidad no es otra cosa que la enunciación de las bases de aquel régimen económico fiscal»; de lo que, a su vez, y sin remedio ha de deducirse que «este caso de derogación de la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción debe quedar comprendido dentro de lo que es propio del régimen económico-fiscal especial reconocido en las normas del bloque constitucional repetidamente citadas»; por lo que la modificación pretendida del REF por la vía de la derogación de dicha exacción requería el informe del Parlamento de Canarias (del mismo modo que su intervención fuera recabada cuando el impuesto se creó), un informe previo que, al margen de su carácter o no vinculante, cuestión que queda sin prejuzgar, en todo caso resulta preceptivo. Al haberse omitido su solicitud antes de la aprobación de la norma cuestionada ante el Tribunal Constitucional, y al haber prescindido de la consiguiente práctica del trámite previo y preceptivo antes indicado, no puede dicho Tribunal sino concluir que su omisión constituye un vicio esencial determinante de la inconstitucionalidad de la norma que ha derogado una exacción tributaria que formaba parte integrante del REF de Canarias.

Antes de concluir definitivamente este estudio preliminar, ha de consignarse sin embargo dentro del período que ha sido objeto de atención en el mismo una cuarta y última resolución del Tribunal Constitucional (STC 18/1986): porque, aun sin responder propiamente a la sustanciación de una controversia entablada entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias a propósito de su respectivo ámbito de competencias, ya que por medio de ella se resolvió un recurso de inconstitucionalidad promovido por diputados del Congreso de los Diputados en número suficiente contra la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medias urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales, resulta innegable su repercusión sobre dicho ámbito competencial, en la medida en que contribuye a la delimitación del ámbito de aplicación del REF, sólo que ahora lo hace en sentido negativo.

Y es que el Tribunal Constitucional concluyó en este caso que no formaba parte de dicho régimen económico y fiscal especial la habilitación que con carácter general a favor de las Comunidades Autónomas introducía el texto legal impugnado para el establecimiento de recargos sobre determinados tributos. El recurso aducía al respecto que no cabía aceptar la figura de los recargos en el archipiélago canario por razón del REF, y a decir verdad tenía en ello su exclusiva razón de ser. Respondió el Tribunal, sin embargo, que dicho régimen especial «no resulta alterado o modificado por la Ley impugnada», en tanto que tales recargos «no tienen nada que ver con la libertad comercial de importación y exportación, ni con las franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo, ni con la exclusión de las Islas Canarias del ámbito del monopolio de petróleos, ni tampoco siquiera con especialidades del régimen económico fiscal de las que «secular» e «inveteradamente» hayan derivado peculiaridades físicas allí aplicables, pues no existe constancia alguna —al menos no se expresan en la demanda— de especialidades o peculiaridades aplicables en el archipiélago canario en materia de recargos sobre el IRPF o de tipos impositivos de las Contribuciones Territoriales, Urbana, Rústica y Pecuaria, que hayan podido ser afectadas por la norma impugnada». Es más, llega a afirmar también que, con base a la argumentación que se pretendía hacer valer, y llevada a su extremo dicha argumentación, «habría que requerir informe previo o audiencia del Parlamento Canario prácticamente a cualquier proyecto de Ley que modificase el régimen fiscal español, a no ser que se excluyesen expresamente del ámbito de la aplicabilidad de tal reforma al archipiélago canario».

PARTE PRIMERA

LA CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONOMÍA

GUMERSINDO TRUJILLO FERNÁNDEZ

ANTECEDENTES 1989

El período analizado —enero/diciembre de 1989— se sitúa justamente en el ecuador de la Segunda Legislatura autonómica, momento en el que aún persisten, en parte, las tensiones que han caracterizado la primera etapa de aquella. Según todos los síntomas, tales tensiones han remitido de manera ostensible desde comienzo de 1990.

En la perspectiva que aquí nos interesa, las crispaciones de los primeros momentos tienen sus más importantes reflejos en las iniciativas del Gobierno tendentes a la modificación de las Leyes autonómicas de Cabildos y de Aguas, aprobadas en la Legislatura anterior, lo que, probablemente, constituye el aspecto más destacable del cambio de signo político de la mayoría parlamentaria determinado por las elecciones autonómicas de 1987. Cambio que implica asimismo, que empiece a dibujarse una especie de «modelo autonómico» alternativo inicialmente postulado por la nueva mayoría, aun cuando hoy éste aparezca bastante atenuado, como seguidamente diremos.

También incorpora un importante componente de conflictividad autonómica el tratamiento parlamentario de la «cuestión universitaria» que finalmente cristaliza en la Ley de reorganización universitaria de la que luego se da cuenta. Desde la perspectiva de las instituciones autonómicas y prescindiendo, naturalmente, de sus reflejos sociales (manifestaciones populares; prensa) o universitarias (cierre temporal de Centros; no acatamiento de la Ley por una de las Universidades), las tensiones más importantes generadas por este conflicto tienen lugar en el seno de la propia mayoría de gobierno, no siendo ajena a ellas la crisis de Gobierno que, a finales de 1988, determinó el relevo en la Presidencia de la Comunidad y del Gobierno, manteniéndose no obstante la misma mayoría.

A) La iniciativa de modificación de la «Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias» (Ley 8/86, de 18 de noviembre, popularmente conocida por Ley de Cabildos) no deja de resultar, en principio, sorprendente, habida cuenta del nivel de consenso alcanzado en torno a la misma tanto en sede parlamentaria como en relación con las propias Corporaciones insulares, al final de la Primera Legislatura, momento en el que se aprueba dicha Ley. Puede explicar parcialmente el interés de la nueva mayoría en su modificación la presencia en la misma de las Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC), lideradas por la de Tenerife (ATI) que acceden por primera vez al Parlamento autónomo desde unos presupuestos radicalmente insularistas que entrañan una concepción de la ordenación territorial del poder autonómico bien diferente de aquella a la que obedece la referida Ley. Curiosamente, sin embargo, el acceso —en coalición— al poder regional, la experiencia que ello comporta, y, seguramente, otros factores (tales como la posibilidad entrevista en un primer momento, al menos, de extender e intensificar su presencia en otras Islas), han determinado una importante evolución de esta fuerza, no exenta de problemas internos, hacia posiciones de un cierto «nacionalismo archipelágico» que atenúa hasta cierto punto el rígido insularismo inicial. También las restantes fuerzas de la actual coalición de gobierno —especialmente el CDS y el PP, puesto que AHI es una fuerza de ámbito mono-insular—, han debido secundar la posición pro-cabildista referida; entre otras razones, por la preservación de sus relaciones con un electorado que, por preceptuarlo así el Estatuto, ha

de expresar sus preferencias en las elecciones autonómicas organizado en circunscripciones insulares. Debe añadirse, no obstante, que el énfasis con el que en un primer momento se planteó la reforma de dicha Ley se ha moderado notablemente en los últimos tiempos, circunstancia en cuyas motivaciones no deben seguramente estar ausentes tanto la diferente percepción de los problemas desde la atalaya del poder, como los cambios acaecidos en el ámbito de la política autonómica o con incidencia en la misma a la que luego nos referiremos.

B) Aunque pudiera parecer sorprendente, ha sido sin embargo la Ley de Aguas (Ley autonómica 10/87, de 5 de mayo) la que —junto con la Ley 5/89, de 4 de mayo, de reorganización universitaria (BOE núm. 133, 05/06/1989)— más alto índice de disenso político ha generado hasta el momento en la Comunidad Autónoma. Aparte de las sustanciales diferencias que median respecto de la presencia de recursos hidráulicos entre las Islas orientales y occidentales, y de los condicionamientos que ello comporta tanto en los aspectos económicos de su explotación como en la percepción de las orientaciones con las que, desde unas u otras perspectivas políticas, se han pretendido orientar los diferentes aspectos del régimen jurídico de aquellos recursos, el quid de las fundamentales discrepancias entre el Gobierno anterior —promotor de la Ley aún en vigor (un promotor, sin embargo, fuertemente condicionado por los pequeños grupos situados a su izquierda que complementaban sus asistencias parlamentarias)— y que el Gobierno actual, tenaz oponente de la misma, ha estado en la vinculación establecida por la Ley estatal 29/85, de 2 de agosto de Aguas, de la aplicabilidad en Canarias de las normas que establecen el dominio público de aquéllas al momento en que la Comunidad Autónoma, en uso de su competencias, legislase al respecto, momento en el cual se aplicarían dichas normas (cfr. DA tercera de la Ley 29/85). La entrada en vigor de la mencionada Ley autonómica 10/87, de 5 de mayo, tuvo lugar, de acuerdo con lo previsto en la misma, el día uno de julio del mismo año, por lo que, a partir de ese momento, resultaba plenamente operativa en el archipiélago —entre otros aspectos— el carácter público de las aguas, supuesto del que partía la referida Ley autonómica.

Sin embargo, con la llegada al poder del Gobierno actual, y por iniciativa legislativa del Cabildo Insular de Tenerife, se intenta poner en práctica la curiosa figura jurídica de una «suspensión a término», de efectos retroactivos, de la referida Ley autonómica de aguas, acordada por otra Ley del Parlamento autónomo, mediante la cual —y con el fin de enervar los efectos de la entrada en vigor de los referidos aspectos de la Ley estatal— se pretendía dar vida jurídica a la ficción de la no entrada en vigor de la Ley autonómica de aguas. De este expediente se usó en 1987 y, de nuevo, en 1989 mediante la Ley que después se comenta.

C) La reorganización universitaria de Canarias, pretende zanjar un viejo tema que ha estado muy presente en la última década en la escena política del Archipiélago. Un tema que, en esencia, consiste en la pugna por cambiar o por mantener el status quo alcanzado en 1979 con la creación de la Universidad Politécnica de Las Palmas, hecho que las partes en conflicto —y, sobre todo, las poblaciones de las áreas insulares afectadas— valoraron con obvias discrepancias. Así, para unos, para los partidarios de la continuidad del carácter regional de la Universidad de La Laguna, se entendía como un mal menor, en tanto que para quienes postulaban la asunción del conjunto de las enseñanzas universitarias en Gran Canaria por una nueva Universidad que abarcara las enseñanzas tanto técnicas como humanísticas, la creación de la Politécnica era sólo un primer paso.

La estrategia seguida al respecto por el PSC-PSOE durante la Primera Legislatura consistió en una política de paulatina corrección de los desequilibrios de la oferta de estudios universitarios en una y otra de las Islas centrales de Tenerife y Gran Canaria, sin que ello implicara la altera-

ción inmediata de dicho status, aunque sin olvidarse de contar con instrumentos jurídicos adecuados para, llegado el caso, incidir en el tema, función que cumple la aprobación de la Ley 6/84, de 30 de noviembre de los Consejos Sociales, de coordinación de Universidades y de creación de Universidades, Centros y estudios universitarios.

Tras las segundas elecciones autonómicas (junio de 1987), se reabre la referida «cuestión» al tiempo que se traslada a extramuros del Parlamento y del Gobierno la iniciación del proceso de modificación de la ordenación a la sazón vigente del sistema universitario regional: ni el Gobierno autónomo toma al respecto la iniciativa mediante la presentación a la Cámara del correspondiente proyecto de Ley, ni las oposiciones plantean con tal finalidad ninguna proposición. Unos y otros creen tener buenos motivos para rehuir los protagonismos directos: la crispación con que al respecto se producen los formadores de opinión en las dos Islas centrales, unido al carácter insular de la circunscripción electoral, amenazan con resquebrajar la unidad de los partidos supra-insulares. En estas circunstancias, no debe resultar extraño que la «cuestión» entre en la Cámara a impulso «externo» al sistema autonómico mediante la presentación de dos iniciativas legislativas — popular la una y del Cabildo de Gran Canaria la otra— que, una vez refundidas por decisión de aquella se aprueba y convierte en la polémica Ley 5/89, de 4 de mayo, que luego se comenta.

D) El clima de crispación política de los primeros momentos de la actual Legislatura, tiene su punto álgido en las relaciones con el Gobierno central, polarizándose de manera acentuada en las diferencias de criterios mantenidas por éste y por el Gobierno autónomo a propósito de la paulatina reducción de los arbitrios a la entrada en Canarias de mercancías procedentes de los países de la CEE, en virtud de las obligaciones contraídas por el Estado en el Tratado de Adhesión a la misma. Tal compromiso comporta la reducción anual de un 15% de la tarifa de dichos arbitrios hasta su total extinción. Evidentemente, ello supone una correlativa disminución de los ingresos de las haciendas locales (Cabildos y Ayuntamientos), que tienen en esos arbitrios su principal fuente de ingresos, y el consiguiente deber del Estado de compensar de dicho quebranto a las referidas Corporaciones. La falta de entendimiento entre las esferas central y autonómica alcanzó su máxima tensión al negarse la Comunidad Autónoma a acordar la aplicación de la tarifa reducida a partir del 1 de enero de 1989. Las autoridades de la CEE expresaron su preocupación al Gobierno central; y desde ciertas esferas de éste se llegó incluso a barajar, o por lo menos a insinuar, la puesta en práctica del art. 155 CE para obligar a la Comunidad Canaria al cumplimiento de tales compromisos. Al final, la tensión se redujo por la vía de la negociación y la rápida satisfacción por parte de la Hacienda estatal del quebranto sufrido desde la entrada en vigor del Tratado y del consiguiente proceso de «descreste arancelario» en él previsto.

La satisfactoria resolución de este episodio ha sido sin duda un factor fundamental en el restablecimiento de un clima de normalidad en las relaciones con el Gobierno del Estado, habiendo contribuido también a un mejor entendimiento político intraautonómico.

Esta mejora del clima institucional interno se explica, además, por la conjunción de otros factores tales como el apoyo de las AIC a la investidura del Presidente del Gobierno del Estado, o el giro de la política de alianzas del CDS y sus repercusiones en el mejor entendimiento del Gobierno autónomo «con Madrid» y del CDS canario con el PSC-PSOE.

Todo ello ha permitido alcanzar ya un grado de elevado consenso por parte de las fuerzas políticas presentes en la Cámara autonómica en orden a las dos cuestiones de mayor calado de las que ha de ocuparse la presente Legislatura: la revisión de las condiciones de integración de Canarias en la CEE y la modificación del Régimen Económico-Fiscal de Canarias.

Este consenso parlamentario, sin embargo no deja de suscitar ciertas contestaciones de importantes grupo económicos que han logrado atraer hacia su pretensión de instrumentar un referéndum sobre el definitivo «modelo de adhesión» a ciertos grupos políticos minoritarios y a determinados sectores de opinión.

LEYES Y REGLAMENTOS APROBADOS EN 1989

Durante el período reseñado, la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de Canarias, se ha concretado en la aprobación de catorce Leyes que comportan el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas en las siguientes materias: a) Presupuestos (Leyes 3 [BOE núm. 97, 24/04/1989], 7 [BOE núm. 181, 31/07/1989] y 14/89 [BOE núm. 55, 05/03/1990]); b) patrimonio (1/89 [BOE núm. 94, 20/04/1989]); c) instituciones de autogobierno (4 [BOE núm. 133, 05/06/1989] y 9/89 [BOE núm. 205, 28/08/1989]); d) Administración autonómica (8/89 [BOE núm. 205, 28/08/1989]); e) educación universitaria (5 [BOE núm. 133, 05/06/1989] y 10/89 [BOE núm. 205, 28/08/1989]); f) aguas (6/89 [BOE núm. 181, 31/07/1989]); g) vivienda (11/89 [BOE núm. 53, 02/03/1990]); h) carreteras (2/89 [BOE núm. 94, 20/04/1989]); i) Administración de Justicia (12 [BOE núm. 53, 02/03/1990] y 13/89 [BOE núm. 53, 02/03/1990]).

Asimismo, en el ejercicio de la potestad reglamentaria externa, el Gobierno de Canarias aprobó en dicho período catorce Decretos, de los cuales dos (D. 34 y 45/89) desarrollan determinados preceptos de la Ley 3/89, de 24 de febrero, de los Presupuestos Generales de la CAC para 1989; uno (D. 25/89, de 19 de octubre) desarrolla la DF primera de la Ley 9/89, de 13 de julio, de modificación de la Ley 4/86, de Entidades canarias en el Exterior y del Consejo correspondiente; en tanto que los once restantes (D.148, 149, 150, 172, 232, 233, 234, 235, 236, 237, y 239/89) desarrollan diversos aspectos de la Ley 5/89, de 4 de mayo, de reorganización universitaria de Canarias.

En función de su importancia institucional, podemos establecer la siguiente clasificación de este grupo de Leyes:

- Por su obvia trascendencia en el funcionamiento ordinario de la Comunidad Autónoma destaca ante todo la Ley 3/89, de 24 de febrero, de los Presupuestos Generales de la CAC, cuya tardía aprobación guarda directa relación con la crisis de Gobierno padecida a finales de 1988, de la que anteriormente se ha dado cuenta. Su incidencia innovativa en el Ordenamiento autonómico es sin embargo mínima, como, por lo demás, es lógico en este tipo de Leyes (en la ficha correspondiente se recoge la suspensión temporal que en la misma se dispone de lo prescrito en determinado precepto de la Ley autonómica de la función pública). En un desarrollo se han dictado los Decretos 34/89, de 2 de marzo (que desarrolla su DA novena en materia de subvenciones a las Corporaciones locales) y 45/89, de 6 de abril (que desarrolla el art. 24.2 de aquélla y delega en los miembros del Gobierno la concesión de determinadas subvenciones). Se incluye también en este grupo la Ley 14/89, aprobatoria de los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1990.
- En un segundo nivel —que, sin embargo, cabe reputarse primero desde la perspectiva de los efectos innovativos del Ordenamiento autonómico— deben situarse las Leyes, ya reseñadas, relativas a las instituciones de autogobierno (creación de la Audiencia de Cuentas, modificación de la Ley 4/86, de Entidades Canarias en el exterior), y a la Administración autonómica (creación del cuerpo de agentes forestales de medio ambiente), educación universitaria (re-

estructuración del sistema universitario), aguas (mantenimiento de la «suspensión a término» de la que después se informa), viviendas y carreteras (a las que después, igualmente, se alude).

- Las Leyes 12 y 13/89, expresión de las limitadas competencias autonómicas en materia de Administración de justicia, fijan dos nuevas demarcaciones judiciales en las Islas de Gran Canaria y Tenerife, respectivamente.

Por último, las Leyes 1, 7 y 10/89 instrumentan ciertas medidas que se refieren a la autorización de una permuta de suelo, la autorización de un suplemento de crédito para financiar un Plan trienal de viviendas y la adopción de ciertas ayudas para reducir los efectos de la insularidad en relación con el acceso a los estudios universitarios.

Por su significación en la vida institucional de la CAC, a la que antes se hizo referencia, merece un especial comentario la actividad legislativa en materia de ordenación universitaria y los reflejos que aún persisten en la legislación reseñada del conflictivo tema de la ordenación autonómica del régimen jurídico de las aguas.

La Ley 5/89, de 4 de mayo, de reorganización del sistema universitario de Canarias ha supuesto —junto con la Ley de aguas a la que seguidamente haremos referencia— el punto de máxima conflictividad en la vida institucional de la CAC. Dicha Ley es producto de la fusión por la Cámara autonómica de dos iniciativas precedentes, respectivamente, de una Comisión Promotora ad hoc y del Cabildo Insular de Gran Canaria. Ni el Gobierno autónomo ni ninguna de las fuerzas parlamentarias juzgaron procedente —por razones conectadas con sus intereses electorales— promover directamente una Ley cuyo objetivo principal era la adscripción de los actuales Centros universitarios al Rectorado que tuviese su sede en la Isla en que radicasen los Centros. La Ley fue aprobada con el apoyo parcial de la mayoría de gobierno y de la oposición. La minoría discrepante hubo de aceptar y desarrollar, como integrante del Gobierno, lo combatido por ella en la Cámara. Una de las Universidades implicadas no ha acatado hasta el momento la Ley. El Tribunal Superior de Justicia de la CAC, por su parte, ha planteado una sucesión de cuestiones de inconstitucionalidad ante el TC. Y, pese a la irrelevancia de estos cuestionamientos respecto de la vigencia de la norma, ésta se encuentra en una situación fáctica de parcial inobservancia. El desarrollo reglamentario de esta Ley se ha concretado hasta la fecha en los doce Decretos antes referidos. La mayoría de estos Decretos han sido recurridos ante el TJSJ de Canarias que ha admitido las correspondientes impugnaciones —sin efectos suspensivos— y con posterior planteamiento de sendas cuestiones de inconstitucionalidad ante el TC.

Otra de las Leyes aquí reseñadas, la Ley 6/89, de 22 de mayo, de ampliación del plazo de la «suspensión a término» efectuada por la Ley 14/87, de 29 de diciembre, respecto de la disposición final tercera de la Ley 10/87, de 5 de mayo, de Aguas de Canarias perseguía, como ya se ha dicho, el objetivo de impedir la extensión al Archipiélago canario del carácter público de las aguas establecido por la Ley estatal de Aguas de 1985. Dicha suspensión, cuestionada en su día por el Consejo Consultivo de Canarias, e impugnada en las dos ocasiones en que la misma se produjo (suspensión y posterior prórroga de ésta) por el Gobierno del Estado, ha sido muy recientemente declarada inconstitucional (cfr. STC 46/90, de 15 de marzo, que acoge sustancialmente dicho cuestionamiento).

Respecto de la Ley 11/89, de 13 el julio, de viviendas de Canarias, quizá valga la pena comentar que la misma es producto de una iniciativa legislativa popular que en su tramitación parlamen-

taria fue depurada de determinados aspectos que —según en su momento indicó dicho Consejo Consultivo— suponían infracciones de los Ordenamientos estatutario y constitucional, al pretender ciertas modificaciones de la estructura organizativa de la Administración autonómica y determinadas intervenciones de la Comunidad en materia de precios y de acceso a la propiedad, que excedían de sus competencias.

La Ley 2/89, de 15 de febrero, de normas provisionales en materia de carreteras en Canarias, pretende, entre otros objetivos (relacionados con las transferencias a los Cabildos insulares), ordenar una materia sobre cuya utilidad como competencia autonómica comienza a dudarse en estos momentos, al ser ello causa de la exclusión de la CAC de la financiación correspondiente al Plan Nacional de Carreteras. Aunque se ha barajado y, al parecer descartado, la hipótesis de una eventual devolución de tales competencias al Estado, se tropieza con ciertas dificultades jurídicas para obtener financiación estatal al respecto.

Debe por último indicarse que dos de las Leyes reseñadas —la Ley 1/89, de 15 de febrero, de autorización para la permuta de unos terrenos y la Ley 4/89, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias— no fueron objeto de dictamen del Consejo Consultivo, al no haberse solicitado el parecer de éste, pese a recaer sobre materias acerca de las cuales debe preceptivamente recabarse dictamen de aquél, según previene la Ley autonómica 4/84, de 6 de julio, de creación de dicho Consejo. Tampoco fue dictaminada, pese a ser igualmente preceptivo, la Ley 8/89, de 13 de julio, de creación del Cuerpo de agentes forestales de medio ambiente, Ley impugnada ante el TC por el Gobierno del Estado, habiéndose recabado dictamen del Consejo sobre los fundamentos de dicho recurso.

1990

En la primera parte de este *Informe* nos ocuparemos de reseñar lo que ha sido la actividad normativa de la Comunidad canaria en 1990, haciendo una sumaria referencia a la totalidad de las Leyes y a los Reglamentos más importantes, convenientemente clasificados, unas y otros, en razón de la materia sobre la que versan. Además de facilitar la ordenación de material normativo producido, ello puede ayudar a la valoración del uso que la Comunidad viene haciendo de sus títulos competenciales, cosa que, andando el tiempo, pudiera permitir la formación de un juicio fundado sobre la idoneidad del ámbito de competencias disponibles por la Comunidad para satisfacción de los intereses a su cargo.

En la segunda, procuraremos ofrecer una visión muy resumida, como corresponde a la índole del *Informe*, de los principales temas que en el periodo considerado han suscitado la atención preferente de las instituciones autonómicas y de la opinión pública de la Comunidad. No es, evidentemente, una crónica de la vida política de ésta. Pero sí una muestra de las cuestiones de mayor significación y relieve en el desenvolvimiento, y también en la estructuración, del dispositivo institucional autonómico.

ACTIVIDAD NORMATIVA 1990

La actividad normativa de la Comunidad Autónoma de Canarias durante 1990 se ha concretado en la aprobación de dieciséis Leyes y buen número de reglamentos sobre las materias que pasamos a exponer.

A) Las leyes autonómicas

Las dieciséis Leyes mencionadas representan la parte principal de la actividad legislativa del Parlamento autónomo. Pero a ellas hay que añadir las iniciativas que han quedado en tramitación al finalizar el año y aquellas otras que por una u otra razón fueron desechadas.

Con base en la habilitación competencial que se indica en las respectivas fichas, las Leyes aprobadas en el periodo reseñado se refieren a las siguientes materias:

- Organización institucional de la Comunidad Autónoma y de las Administraciones Públicas de su ámbito. Destaca dentro de este grupo la Ley 14/90, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (BOE núm. 225, 19/09/1990), que sustituye a la Ley 8/86, de 18 de noviembre, de igual denominación. Es especialmente significativa esta Ley tanto por su objeto, como por ser exponente del apreciable nivel de consenso alcanzado en la ordenación de las funciones o cometidos de los Cabildos insulares en relación con la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las previsiones del Estatuto. No es exactamente una «Ley de Cabildos» —denominación habitual de la misma—, puesto que, además de contener un Título preliminar relativo a las distintas Administraciones Públicas radicadas en el ámbito de la Comunidad, contiene una ordenación —profusa y materialmente reglamentaria— relativa a los Municipios. Sin embargo, su objetivo político primordial es la referida ordenación relati-

va a las Corporaciones insulares. Como ya se apuntaba en la información correspondiente a 1989, se ha confirmado en la tramitación final de esta Ley la tendencia a la moderación del rígido «insularismo» con el que la misma fue incluida entre los objetivos programáticos de los Gobiernos de la Segunda Legislatura. Desde una perspectiva técnica-jurídica, la nueva Ley evidencia una mejor percepción de la naturaleza de los Cabildos insulares y de los modos de articulación de su cooperación a los fines de la Comunidad Autónoma.

La relevancia de las otras dos Leyes incluidas en este apartado es bien modesta. El Consejo Económico y Social, creado por la Ley 8/90, de 14 de mayo (BOE núm. 144, 16/06/1990), es un Organismo consultivo, dependiente del Gobierno autónomo, creado con el objetivo de «hacer efectiva la participación de los agentes sociales y económicos en la política económica, social y laboral de Canarias»; una participación bastante limitada, dada la naturaleza del órgano y el carácter de sus funciones. La Ley 6/90, de 19 de abril (BOE núm. 114, 12/05/1990), crea un Organismo de Juegos y Apuestas, igualmente dependiente del Gobierno autónomo, que atiende a la organización, gestión y explotación de los juegos y apuestas que establezca dicho Gobierno, reservándose su gestión directa.

- Hacienda. Además de la Ley 16/90, de 26/12, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1991 (BOE núm. 72, 25/03/1991), la actividad legislativa relacionada o relativa a la Hacienda autonómica se ha concretado en las Leyes 5/90, de 22 de febrero, de Tasas y Precios públicos (BOE núm. 93, 18/04/1990), y 9/90, de 23 de mayo, por la que se aprueba un crédito extraordinario para hacer efectiva una paga excepcional única al personal al servicio de la Comunidad (BOE núm. 144, 16/06/1990).

Dentro de la actividad del Parlamento relacionada con esta materia ocupa un lugar destacado en el año reseñado los trabajos del mismo relacionados en el *Informe* preceptivamente recabado por las Cortes Generales sobre el Proyecto de Ley de modificación de los aspectos fiscales del REF, aprobado por el Gobierno del Estado tras un periodo de intensas negociaciones con el Gobierno autónomo. De ello se da cuenta en la segunda parte de este *Informe*.

- Urbanismo y protección del medio ambiente. Las Leyes 7/90, de 14 de mayo, de disciplina urbanística y territorial (BOE núm. 144, 16/06/1990), y 11/90, de 13 de julio, de prevención del impacto ecológico (BOE núm. 224, 18/09/1990), concretan la actividad legislativa en estas materias. La primera de ellas pretende complementar la normativa estatal con especial atención al cumplimiento de las obligaciones legales de los urbanizadores, la adopción de medidas preventivas de los problemas urbanísticos, la regulación de los instrumentos de planeamiento y ciertos medios protectores del entorno natural y el medio ambiente. La segunda incorpora medidas preventivas que tiendan a evitar el daño o deterioro ecológico en consonancia con las actuaciones normativas de proveniencia tanto estatal como eurocomunitaria que al respecto se vienen produciendo. La última de estas Leyes ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno del Estado, por entender no conformes a la Constitución los Anexos I (apartados 16 y 29) y III (apartados 3 y 7) de la misma. El Tribunal ha levantado parcialmente esta suspensión.
- Recursos naturales. La intervención legislativa de la Comunidad Autónoma en la ordenación del régimen jurídico de las aguas terrestres, subterráneas o superficiales, ha sido uno de los temas más controvertidos de la vida político-autonómica de Canarias. De ello se dio cuenta en el Informe correspondiente a 1989 (pág. 105). Añadamos a lo entonces indicado que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los extremos más controvertidos de di-

cha ordenación (cfr. SSTC 17/90, de 7 de febrero y 46/90, de 15 de marzo), allanaron considerablemente el camino a la aproximación de posiciones de la que ha resultado la nueva Ley 12/90, de 26 de julio, de aguas (BOE núm. 224, 18/09/1990), que según su propia confesión aspira a cerrar «un periodo polémico y difícil en materia hidrológica» superando diferencias que «deben dejarse a un lado ante la tarea común de ordenar y aprovechar racionalmente un recurso vital para todo».

- Cajas de Ahorro. Con la Ley 13/90, de 26 de julio, de Cajas de Ahorro (BOE núm. 225, 19/09/1990), se pretende fomentar la profesionalidad de los órganos rectores de dichas Cajas; aumentar su vinculación con las instituciones de su zona de influencia, y garantizar la libertad e independencia en su funcionamiento. A tales efectos se establece un régimen de autorización del Gobierno autónomo para los casos de inversión de notable volumen y riesgo; se reforma la representatividad y el régimen electoral de sus Asambleas Generales, se exigen mayorías cualificadas para la toma de decisiones de especial trascendencia, incorporándose, además, un título relativo al régimen sancionador.

Subyace a esta ordenación un particular contencioso «político» que ha enfrentado al actual Presidente del Gobierno autónomo y a los máximos dirigentes de una de las Cajas de Ahorro canarias. La Ley fue impugnada por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional. Recientemente, el Alto Tribunal ha levantado parcialmente la suspensión de los preceptos impugnados.

- Educación universitaria. Según se estableció por Ley de 1984, el Gobierno de Canarias debe revisar cada año el Plan universitario conforme al cual se asignan los recursos que la Comunidad Autónoma dedica al apoyo y mejora de la educación universitaria. Por excepción, la Ley 15/90, de 27 de julio (BOE núm. 225, 19/09/1990), corrige dicho Plan en relación con los ejercicios de 1989 (que no fue revisado como consecuencia de la compleja y tensa «cuestión universitaria», que vive entonces su momento más álgido) y de 1990. El Plan revisado corresponde al cuatrienio 1991-1994, supone una inversión de 37.900 millones de pesetas y se orienta a apoyar la investigación científica, completar la dotación de edificios universitarios y mejorar la asistencia al alumnado.
- Colegios profesionales. Partiendo de la preocupación por lograr que la práctica de cada profesión colegiada «responda a los parámetros deontológicos y de calidad exigidos por la sociedad a la que sirve», la Ley 10/90, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales (BOE núm. 144, 16/06/1990), regula las especificidades y singularidades que deben conformar la organización y funcionamiento de los mismos, con sujeción, en todo caso, —puesto que se trata de una Ley de desarrollo— a la normativa estatal básica.
- Radio y Televisión. Por sentencia 154/89, de 5 de octubre, el Tribunal Constitucional resolvió el recurso de inconstitucionalidad 222/85, promovido por el Gobierno del Estado contra los artículos 6.3 y 47 de la Ley 8/1984, de Radiodifusión y Televisión de la Comunidad Autónoma de Canarias. Con el fin de adecuar esta Ley al mencionado fallo el Parlamento de Canarias aprobó la Ley 4/90, de 22 de febrero, de modificación de la misma (BOE núm. 89, 13/04/1990).
- Cultura. Se integran en esta rúbrica las tres primeras Leyes aprobadas en 1990. La primera de ellas, la Ley 1/90, de 29 de enero, de Fundaciones (BOE núm. 56, 06/03/1990), regula las que, al amparo del correspondiente derecho constitucional (art. 34, CE), desarrollen esencialmente sus funciones en Canarias. La Ley 2/90, de 29 de enero, modifica la Ley 2/84, de 11

de abril por la que se instituyen los «Premios Canarios» (BOE núm. 56, 06/03/1990) con el fin de hacer extensivo su ámbito al deporte y a las conductas humanitarias, altruistas y solidarias. En fin, la Ley 3/90, de 22 de febrero, de Patrimonio documental y Archivos de Canarias (BOE núm. 92, 17/04/1990), ordena lo concerniente a la custodia, conservación, inventario, protección y difusión de dicho Patrimonio.

A las iniciativas llevadas a término hay que añadir, como parte del trabajo legislativo de la Cámara, los siguientes:

- Proyectos de Ley. Al finalizar 1990 quedaban en tramitación los Proyectos de Ley de Protección de Espacios Naturales, Estadística de la Comunidad Autónoma, Protección de los animales, coordinación de la Policía Local, carreteras, y símbolos de la naturaleza; habiéndose retirado los concernientes a disciplina industrial y minera, carreteras (otro proyecto distinto del anterior), de auxilio a obras hidráulicas y de regadío (compensada en este caso su retirada con la inclusión de sus objetivos en las fórmulas de fomento que incorpora la Ley de Aguas), así como dos Proyectos de crédito extraordinario, y de suplemento de crédito.
- Propositiones de Ley. Quedaron en tramitación las siguientes: a) de iniciativa parlamentaria: Propositiones de ley de modificación de número de Diputados regionales y de las circunscripciones electorales, y de modificación de la legislación electoral canaria en el que se pretende declarar inelegibles a la Cámara autonómica a los alcaldes y miembros de las Corporaciones e incompatibles locales con la de Diputado autonómico; b) de iniciativa legislativa popular: Propositiones de Ley de retribuciones del funcionariado docente no universitario, de protección de los animales, y de declaración de paisaje natural protegido de la zona de «El Rincón» en el municipio de La Orotava.

Casi todas estas iniciativas decaerán al cesar próximamente las actividades de la Cámara por finalización de su mandato. Se prevé sin embargo que se convierta en Ley mediante su tramitación como proyecto del Gobierno, previo acuerdo con los sindicatos del sector, la iniciativa correspondiente a la equiparación retributiva del Profesorado no universitario con los restantes funcionarios de la Comunidad Autónoma.

B) Actividad reglamentaria

La siguiente clasificación, ordenada en función de los correspondientes ámbitos competenciales, refleja la actividad reglamentaria del Gobierno autónomo a lo largo de 1990.

- Instituciones de autogobierno. a) Régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus funcionarios: Excepciones al régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos (D. 150). Incrementos retributivos (DD. 8, 40 y 139). Indemnizaciones por razón de servicio (D. 124). Asignación de destino a funcionarios de la Comunidad Autónoma (D. 143). Reglamentación del uso del escudo de la Comunidad (D. 157). Reglamentación del Servicio jurídico del Gobierno autónomo (D. 145). b) Transferencias a los Cabildos insulares: Actualización de las valoraciones de los servicios inherentes a los traspasos de competencias a los Cabildos (DD. 159 a 166 y 243 a 249). Creación de la Comisión de transferencias a los Cabildos (D. 187). Tasas afectadas a los servicios traspasados a los Cabildos (D. 91).
- Régimen local. Escudos, heráldica, blasones y banderas de las Islas y de los Municipios (D. 123).

- Hacienda autonómica. a) Tributos: Modificación del impuesto sobre los combustibles derivados del petróleo (DD. 158 y 208). Fijación de los precios públicos de los servicios y actividades del Instituto Canario de Administración Pública (D. 155). Tasas afectadas a los servicios traspasados a los Cabildos Insulares (D. 91). b) Subvenciones y ayudas: Régimen de concesión (D. 56). Ayudas a la pequeña y mediana empresa (D. 69). Ayudas a las empresas pesqueras y de acuicultura (D. 207). Ayudas complementarias al desarrollo integral, ahorro de agua y agricultores jóvenes (D. 220). c) Operaciones de inversión de excedentes de tesorería. Autorización del Consejo de Hacienda para su realización (D. 73).
- Enseñanza. a) Enseñanza universitaria: Creación de Centros y autorización de enseñanzas (DD. 151, 256 y 269). Ayudas a estudiantes universitarios por desplazamientos y estancias (D. de 17-7-90). b) Enseñanza profesional: Cursos de formación de técnico-profesional, ocupacional (D. 6).
- Aguas terrestres, subterráneas y superficiales. Normas sobre: a) régimen de explotación y aprovechamiento del dominio público hidráulico (D. 152); b) inscripción en el Registro de aguas (D. 177); c) aforos y controles técnicos de los aprovechamientos (D. 186); d) ayudas para mejoras de regadíos (D. 25).
- Transportes. Coordinación de las competencias autonómicas con las municipales en materia de transportes públicos de viajeros (D. 27). Subvenciones al transporte: a) regular urbano de viajeros (D. 84); b) marítimo interinsular de viajeros residentes en Canarias (D. 137); c) interinsular de mercancías (D. 115).
- Turismo. Registro regional de empresas turísticas (D. 234). Seguridad y protección contra incendios de apartamentos turísticos (D. 131).
- Política de empleo. Programa canario de empleo (D. 67). Cultura. Reglamento del Protectorado previsto en la ley canaria de fundaciones (D. 188). Reglamento de los Premios Canarias (D. 42). Ayudas sobre investigación y documentación de determinados aspectos de la Comunidad Autónoma (D. 82).
- Sanidad e higiene. Comisión de acreditación, evaluación y control de los centros o servicios sanitarios que realicen tratamiento con opiáceos (D. 68). Autorización de servicios y establecimientos sanitarios (D. 86). Regulación de las condiciones higiénico-sanitarias de las guarderías infantiles (D. 101).
- Cajas de Ahorro. Normas reguladoras de la elección de los órganos de gobierno de las Cajas con domicilio central en Canarias (D. 218).
- Juegos y apuestas. Reglamento de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias (D. 87). Reglamento del Servicio de Inspección del juego (D. 88). Reglamento de máquinas recreativas y de azar (D. 89). Regulación del Organismo canario de Juegos y Apuestas (D. 92). Regulación de la distribución de billetes, estructuras de los premios, comisiones y liquidación al tesoro de la CAC (D. 181). Reglamento general de los juegos de lotería de Canarias (D. 182).

TEMAS PRINCIPALES DE LA POLÍTICA AUTONÓMICA EN 1990

A finales de 1989, el Parlamento de Canarias adoptó un trascendental acuerdo tendente a la revisión del *status* europeo de Canarias, pronunciándose por una mayor integración en el ámbito de la CEE. Como consecuencia de ello, el Gobierno del Estado inició las actuaciones procedentes a tal fin, acciones que comportaban la puesta en marcha de los mecanismos previstos en el artículo 25.4 del Acta de Adhesión con objeto de proceder a su revisión y reforzar su integración.

Por otra parte, la incorporación a la CEE, pese a las singularidades contenidas en el Protocolo II de aquélla en favor de Canarias, implicaba determinadas consecuencias negativas para la hacienda de las Corporaciones locales, lo que hacía necesaria la transformación del Régimen Económico-Fiscal de Canarias (REF) tal como había quedado configurado por la Ley de 1972 y protegido posteriormente en sus eventuales modificaciones por la Constitución y el Estatuto. El retraso en su adaptación tras la integración en la CEE suponía un quebranto para dichas haciendas por las necesarias y sucesivas reducciones del arbitrio a la entrada de mercancías procedentes de su área. Ésta fue la causa de la célebre «rebelión fiscal» de principios de 1989 a la que puso término el acuerdo con el Gobierno central, fruto del cual fue la asunción transitoria de sus costes por los Presupuestos Generales del Estado y la negociación de una Ley de modificación de los aspectos fiscales del REF cuyo Proyecto, preceptivamente dictaminado por el Parlamento autónomo en diciembre de 1990, polarizó buena parte de la discusión política a lo largo del periodo reseñado.

Además de estos dos grandes temas —definitivamente zanjados con el alto nivel de consenso parlamentario alcanzado—, pueden darse también por definitivamente resueltos en 1990, otras tres polémicas cuestiones —Universidades, Aguas, Cabildos— cerrándose con ello una etapa de tensiones políticas no siempre justificadas —en lo que a estas últimas se refiere— por los datos objetivos que las definen.

A las cuestiones indicadas hay que añadir otras, de menor significación sin duda, pero que, junto con ellas, dibujan y matizan el panorama del que aquí se da cuenta. Una de ellas guarda directa conexión con la integración eurocomunitaria, cuyo impulso lleva a ciertos grupos minoritarios a intentar la utilización de la iniciativa legislativa popular para lograr la convocatoria de un referéndum sobre las relaciones de Canarias con la CEE. La otra se reseña, no ya como exponente ocasional de la lucha partidista, sino, sobre todo, por lo indicativa que puede ser de las peculiaridades del sistema de partidos que se ha ido conformando en estos primeros años de andadura autonómica.

A) La propuesta de modificación del *status* eurocomunitario de canarias

Las relaciones entre nuestro Archipiélago y la CEE se rigen por las reglas que se contienen en el Protocolo II del Acta de Adhesión de España a dichas Comunidades. Según en él se determina, Canarias queda fuera del territorio aduanero de la Comunidad así como de las políticas agrícola y pesquera, y fiscal. En consecuencia, siguen vigentes y aplicables las ordenaciones del REF por lo cual en lugar de aplicar a las importaciones provenientes de terceros países la Tarifa Exterior Común (TEC) de la CEE, se les aplica el Arbitrio a la entrada de mercancías, que asimismo han de satisfacer las provenientes de la Comunidad —incluyendo, lógicamente, las que procedan de la Península y Baleares—. Por otra parte, se sigue aplicando la Tarifa especial, mecanismo pro-

teccionista del REF respecto de la producción local. A lo que se añade el Arbitrio sobre el lujo respecto de determinados productos, que complementa la financiación de las Corporaciones locales beneficiarias de los ingresos del REF.

El Arbitrio a la entrada de mercancías es sin embargo transitorio: anualmente debe irse reduciendo hasta su total desaparición en 1993, salvo prórroga excepcional para cada uno de los productos afectados. Es este el tema del famoso «descreste» o desarme arancelario —aludido ya en el *Informe* del pasado año (cfr. págs. 106-107)— que está en la base de «rebelión fiscal» antes indicada.

Como contrapartida, nuestros productos industriales, si respetan las reglas de origen comunitarias, pueden acceder al territorio aduanero de la Comunidad en régimen de supresión de derechos de importación, estableciéndose en algunos casos —tabacos elaborados, conservas de pescado— la limitación de los correspondientes contingentes arancelarios. Los productos agrarios, por su parte, han de soportar las restricciones consiguientes a los precios de referencia y a los contingentes arancelarios. Algunos productos sin embargo gozan de un trato especial. Así, el plátano tiene asegurada hasta 1995 la reserva del mercado peninsular, en tanto que otro —patatas, harinas— pueden ser objeto de derechos reguladores a la importación en beneficio de la producción regional.

También hay que añadir la no aplicación en Canarias del IVA y la participación en los principales Fondos comunitarios.

La experiencia de los años transcurridos bajo el régimen del Protocolo II ha evidenciado sus insuficiencias, que han sido particularmente graves en el caso del sector agrario. Por otra parte, las expectativas del nuevo mercado unificado que supone, a partir de 1993, el Acta Única, ha puesto sobre el tapete la necesidad de revisar el actual *status* eurocomunitario del Archipiélago. Al respecto se han perfilado con más o menos nitidez dos posturas: la de los defensores del mantenimiento, con ajustes, del régimen actual, y la de los partidarios de la plena integración aunque con importantes excepciones.

La decisión del Parlamento de Canarias del 21 de diciembre de 1989 se ha inclinado en este último sentido. Debiendo significarse que ésta era la opción por la que se inclinaban también tanto el Gobierno central como la propia CEE. En el fondo de todo ello, late una doble convicción: las ventajas de la plena integración son superiores a sus inconvenientes; los cuales, por otra parte, pueden paliarse con mayor facilidad desde dentro que desde la difícil situación sustentada en el régimen del Protocolo II.

La referida decisión puede sintetizarse en los siguientes puntos: 1) Se promueve la plena integración, lo que comporta la incorporación a las políticas agrícola y pesquera y a la unión aduanera, aunque se solicita la protección de ciertas producciones agrarias (plátanos y patatas). 2) Aunque ello supone la aplicación de la TEC a las importaciones extracomunitarias, se solicitan numerosas excepciones a la misma con el fin de evitar el encarecimiento de materias primas y la desaparición de la pequeña industria de las Islas. 3) Con el fin de evitar el encarecimiento de una serie de productos de primera necesidad se solicita convertir las restituciones que la Comunidad aplica a las exportaciones de sus productos alimenticios en subvenciones que permitan su nivelación con los precios internacionales. 4) Se pretende que la protección de la industria canaria no sólo se beneficie de estas subvenciones, sino también de la prórroga de la Tarifa Especial. 5) Finalmente, se pretende mantener la inaplicación del IVA, aún cuando el sistema imposi-

tivo indirecto incorpore un impuesto de similares características, manteniéndose en todo caso un favorable diferencial fiscal con la Península.

Consecuente con estos planteamientos, el Gobierno del Estado propuso en marzo de 1990 a las Autoridades comunitarias poner en marcha las previsiones del artículo 25.4 del Acta de Adhesión con el fin de revisar el status eurocomunitario de Canarias, habiéndose adoptado por la Comisión europea, en diciembre del mismo año, una propuesta que contiene: a) el Reglamento que define el modo de aplicar a las Islas las políticas comunitarias, y b) el Programa de Opciones Específicas por la Lejanía e Insularidad de Canarias (POSEICAN) que contiene las excepciones al régimen general aplicables al Archipiélago para atender a las particularidades y responder a las demandas planteadas por la Cámara autonómica.

Con todo ello, el amplio debate mantenido al respecto por los partidos políticos y, sobre todo, por los agentes económicos y sociales, parece haberse saldado con el abrumador respaldo de la tesis integradora, a cuyo favor han estado tanto el PSOE como los partidos de centro-derecha (AIC, CDS y AP), no sin matices o reticencias en la que no es posible entrar ahora. Los grupos situados a la izquierda del Partido Socialista (ICU y ACN) han combatido en todo momento la integración, empeño en el que le han acompañado ciertos grupos económicos como la Confederación Canaria de Empresarios, la Cámara de Comercio de Las Palmas y otros de menor relevancia. En algún momento se ha pretendido, como luego se indica, conseguir la convocatoria de un referéndum sobre el tema con el fin de trasladar al debate sobre tan fundamental cuestión a un ámbito externo al Parlamento autónomo.

B) La modificación de los aspectos fiscales del REF

Tradicionalmente, Canarias ha gozado de un régimen económico-fiscal especial basado en la libertad comercial de importación y exportación y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo. Este régimen no es propiamente un privilegio históricamente consolidado ni un trato discriminatorio favorable injustificado, sino la expresión de un continuado propósito del Estado —cuyos orígenes se remontan a los momentos iniciales de la incorporación de Canarias a la Comunidad nacional— de contribuir mediante un trato fiscal ventajoso a favorecer condiciones adecuadas de desarrollo económico y social de una parte del territorio nacional que por sus específicas condiciones geográficas, económicas, sociológicas, etc. Se halla en una constitutiva y permanente situación de desventaja con el resto de aquél.

A lo largo del tiempo, la aplicación práctica, el entendimiento concreto, de los principios que definen la indicada especialidad ha ido modificándose, en lo que respecta a su perspectiva tanto económica —el principio de libertad comercial— como fiscal —las franquicias aduaneras y sobre el consumo—, variando lógicamente con tales modificaciones los contenidos específicos del REF. Aunque siempre ha permanecido invariable el objetivo de mantener una situación sustantivamente favorecedora de Canarias en relación con el resto del territorio estatal, traducido, en su perspectiva fiscal, en un sistema de imposición indirecta especial, generador de una presión fiscal sustantivamente menor que la propia del sistema tributario nacional, incorporándose en los correspondientes gravámenes las precisas exenciones y las suficientes minoraciones de tipos.

En la actualidad esta situación se ha visto refrendada por la Constitución (D. A. Tercera) y el Estatuto de Autonomía (art. 45) al contemplar la especialidad indicada y proveer con específi-

cas garantías a la preservación de un régimen singular, congruente por lo demás, con fundamentales deberes constitucionales del Estado (cfr. arts. 138.1 y 9.2, CE). Esta finalidad aseguradora del diferencial fiscal, favorable y sustantivo, en el que esencialmente se traduce el REF, no debe entenderse como una garantía de anacronismo e inmovilidad, sino como el aseguramiento constitucional y estatutario de ese trato fiscal diferenciado y beneficioso que, hoy como ayer, permita o favorezca la equiparación de las condiciones en las que, dentro del sistema económico-social estatal, se desenvuelve el subsistema canario.

Por esta razón, no es posible entender hoy la libertad comercial de imputación en términos similares a los históricos, porque ni estamos en 1852, 1900 o 1972 —etapas señeras en la conformación del REF, y en las que, por lo demás, tampoco se entendió aquella en términos absolutos— ni la integración en un área económica supranacional basada en la libertad de circulación de las personas, bienes y capitales puede reputarse de otro modo que como una versión actualizada de tales libertades — particularmente si se tiene presente que en la actualidad más del 80% de lo importado por Canarias procede de dicha área—. Como tampoco puede entenderse que las franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo comporten el aseguramiento de una exención general y perpetua de tales deberes, sino como un trato fiscal ventajoso en el comercio exterior y en el consumo.

Sustancialmente, la reforma que instrumenta la Ley de reforma de los Aspectos Fiscales del REF que actualmente se tramita ante las Cortes Generales —una vez que el Parlamento de Canarias expresó su parecer sobre la misma en el trámite de consulta previa a que obliga la garantía constitucional-estatutaria a que se acaba de hacer referencia— se traduce en la creación de dos nuevos impuestos sobre el consumo: el Impuesto General Indirecto canario (IGIC) y el Arbitrio sobre la Producción e Importación (API). Fundamentalmente, se opera en el ámbito de la imposición indirecta, como así ha ocurrido tradicionalmente y demanda la coherencia adecuada a la inteligencia de la naturaleza del citado REF en su dimensión fiscal.

El primero de estos impuestos, el IGIC, es un tributo de naturaleza indirecta que gira sobre las entregas de bienes y las prestaciones de servicios efectuadas por empresarios y profesionales, con deducción de las cargas de este mismo impuesto que recaigan sobre las compras de tales empresarios y profesionales, así como sobre las importaciones de bienes. Se trata pues de un impuesto sobre el valor añadido de estructura similar a la del IVA formulado según las peculiaridades del REF deducidas de sus principios definidores.

El segundo, el API, es un tributo indirecto que grava la producción o elaboración, así como la importación, de toda clase de bienes muebles corporales en el ámbito territorial de Canarias. Se prevé, no obstante, la exención generalizada, bien que transitoria, de la producción interior; pudiéndose afirmar, vista su estructura, efectos fiscales y finalidad, su clara connotación arancelaria, suponiendo desde esta perspectiva la sustitución del actual Arbitrio a la entrada de mercancías.

Desde una perspectiva material, es claro que una Ley de este carácter plantea múltiples y complejos problemas, habida cuenta de la diversidad de los intereses en juego, la capacidad de mediación a favor de los mismos de los agentes económicos y sociales y las dificultades que todo ello supone para el logro de una solución política equilibrada aceptable por aquellos y en la que concuerden, obviamente, la Comunidad Autónoma y el Estado. Buena muestra de estas dificultades lo proporciona el *Informe* emitido al respecto por el Parlamento autónomo que —además de mostrar su conformidad con el Proyecto del Gobierno central por la mayoría favorable re-

querida por la garantía constitucional estatutaria del REF (art. 45.3, EACan)— incorpora propuestas tendentes a favorecer diferentes intereses en la definitiva formulación de la Ley por las Cortes Generales, hacia las que igualmente orientan las mismas sus capacidades de influir a través de los parlamentarios nacionales.

Con independencia de estos problemas —comunes seguramente a todas las «grandes leyes»— interesa mencionar aquí dos cuestiones suscitadas con ocasión de la tramitación de este importante proyecto legislativo. De una parte, si el desglose de los aspectos fiscales, ordenados separadamente de los económicos, conculca o no una garantía que los contempla conjuntamente. De otra, si la garantía alcanza o no a cubrir las matizaciones introducidas por el Parlamento autónomo en su *Informe*.

Respecto del primer tema hay que decir, a nuestro juicio, estas dos cosas: a) que la ordenación de un sistema fiscal —tanto si es general como si como ocurre en este caso es especial— no es nunca una cuestión exclusivamente fiscal puesto que en la misma se imbrican fundamentales cuestiones de política económica. Así, en la justificación que se hace en los trabajos preparatorios del Proyecto de Ley del Gobierno central —y una vez que se ha expuesto como justificación primera de la profunda revisión que se hace del REF, las consecuencias que se derivan del Tratado de Adhesión— se añade que la segunda razón se «deriva de las peculiaridades del sistema impositivo del Archipiélago y su incapacidad de servir adecuadamente a las finalidades de la política económica»; b) que si lo que se quiere decir es que, juntamente con la tramitación de la Ley, anticipe el Estado las medidas en las que se ha de apoyar la prevención de sus efectos negativos y el logro de sus objetivos, no puede entonces desconocerse que buena parte de las medidas económicas se concretan con decisiones que escapan al propio Estado, puesto que dependen de la CEE. Justamente por eso, se ha negociado en paralelo el POSEICAN al que ya se hizo referencia. Cabe no obstante especular con la posibilidad de una variación sustancial respecto del Proyecto originario en el tramo final del proceso parlamentario de elaboración y aprobación de la referida Ley, como consecuencia del giro que tomen las negociaciones comunitarias, hipótesis que hoy parece ya que debe descartarse.

En cualquier caso, en la hipótesis referida, el problema se traslada a la segunda de las cuestiones.

Sobre el alcance de la garantía en relación con el pronunciamiento del Parlamento canario hay que decir que parece claro que cuando el legislador estatuyente excepciona respecto del *Informe* del Parlamento la regla de la simple mayoría incorporando un *quorum* que rebasa con creces la mayoría absoluta (cfr. art. 45.3, EACan), no es posible entender que no trate de anudar a este hecho relevantes consecuencias jurídicas. En esta línea, resulta razonable entender que se está queriendo contar con un asenso de la Comunidad Autónoma al Proyecto del Estado superior al de una ocasional mayoría de gobierno, dada la trascendencia del objeto de la modificación legal que se proyecta. Y si ello es así, es muy dudoso que un Proyecto para el que se recaba tal nivel de compromiso político no comporte recíprocos compromisos por parte de las instituciones centrales del Estado. Por todo ello, resulta razonable entender que tras el dispositivo que regula el precepto analizado late un fondo pactista o si se quiere un complejo de lealtades recíprocas que debe impedir sustanciales alteraciones de lo favorablemente informado en su ulterior tramitación por las Cortes Generales.

C) Otras cuestiones de especial significación institucional

Por el interés que en sí mismos tienen los problemas que plantean, y como reflejo de la valoración de las instituciones autonómicas por ciertos sectores de opinión o por determinados actores políticos, recogemos dos significativos ejemplos de: a) la pugna entre las instituciones representativas y las apelaciones a la expresión directa de la voluntad popular, y b) la polarización de las estructuras partidistas en torno a dos modelos de partido sobre cuya base se vertebra la política autonómica.

a) Promovida por sectores próximos a la formación Asamblea Canaria Nacionalista (ACN) — grupo que tiene una representación de dos Diputados en una Cámara de 60— y apoyada por sectores políticos afines y por los grupos empresariales más opuestos a la plena integración en la CEE, a principios de 1990 se presentó ante el Parlamento autónomo una propuesta orientada a conseguir, mediante el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, que aquel promoviese ante las Cortes Generales, una Ley autorizando la celebración de un referéndum para consultar a los ciudadanos canarios, en un plazo y en unos términos concretos, acerca de la plena integración en las Comunidades Europeas en los términos propuestos recientemente por el Parlamento regional; el obligatorio inicio de consultas con las fuerzas políticas y sociales por los Gobiernos central y autónomo, de ser contrario a la señalada propuesta el resultado del referéndum, en orden a la determinación de un nuevo marco de relaciones de Canarias con las mencionadas Comunidades, antes de que culminen las negociaciones que actualmente se mantienen al respecto con las instituciones de éstas; el alcance de estos objetivos mediante Ley estatal, a través del mecanismo de la iniciativa legislativa del Parlamento autónomo ante las Cortes Generales en la que debe transformarse por la Cámara autonómica la iniciativa popular ante ella ejercitada.

La propuesta fue rechazada por la Mesa de la Cámara por suponer un empleo anómalo del instituto de la iniciativa legislativa popular, al desconocer las diferencias establecidas por el Estatuto entre las funciones parlamentarias correspondientes al ejercicio de la potestad legislativa propia y la promoción de la legislación del Estado ante las Cortes Generales [art. 12.a) y e), EACan, respectivamente] y por versar sobre cuestiones que exceden del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, incumpliendo las previsiones de la Ley autonómica 10/86, reguladora de dicha iniciativa. La decisión de la Mesa fue recurrida ante el Pleno, habiéndose rechazado por éste.

b) En diciembre de 1990 el Grupo Popular del Parlamento autónomo presentó una Proposición de Ley de modificación de la Ley autonómica 3/87, de 3 de abril, de medidas urgentes en materia electoral con la pretensión de preceptuar la prohibición de concurrir simultáneamente como candidato al Parlamento de Canarias y a una Corporación local, así como la incompatibilidad de las condiciones de parlamentario autonómico y miembro de una Corporación local. Tal proposición plantea un problema constitucional y, sobre todo, traduce un interés político tras el que se vislumbra con nitidez la confrontación de las principales modalidades de los partidos que compiten en los escenarios políticos canarios.

En el plano constitucional es evidente que la proscripción de la simultánea concurrencia electoral que se propone afecta al régimen electoral general en materia de sufragio pasivo, al incidir en la ordenación general del derecho de sufragio pasivo del artículo 23.2 CE, de manera fundamental por el carácter general —no vinculado por tanto a ostentar otra condición que la de simple ciudadano— de la prohibición que se pretende. Sin perjuicio de las competencias que la Comu-

nidad Autónoma ostente para establecer específicas inelegibilidades e incompatibilidades, es evidente que ello excede de sus facultades.

Desde el punto de vista político, el significado de la proposición se relaciona con la estructura básicamente dual del sistema de partidos de una Comunidad en la que junto a unos partidos de obediencia extracomunitaria y máxima dirección central — PSOE, CDS, PP, ICE— compiten otro de ámbito autonómico —AIC principalmente, pero también otros como ACN, AM, AHI—. Pues bien, estos últimos —y, muy en especial, las AIC— se han estructurado en muy buena medida a partir de la vida municipal, controlando en distintas Islas las importantes e influyentes alcaldías. En estas circunstancias parece claro que los propósitos expresados de la iniciativa comentada —favorecer la profesionalidad y eficacia del trabajo parlamentario— apenas logra disimular el objetivo de neutralizar por esta vía a un contrincante de relieve.

El tema pende aún del Parlamento autónomo y es previsible que se discuta y desestime la Proposición. Aunque quizá no sean los argumentos jurídicos los que jueguen un papel determinante, sino la resta de asistencias originadas por la necesidad y urgencia de consensuar la reforma de la Ley electoral para anticipar al 26 de mayo próximo unas elecciones que, de atenerse a las prescripciones estatutarias, hubieran debido tener lugar a partir del 10 de junio.

Pero esta es ya parte de la crónica que corresponde al próximo *Informe* anual.

1991

RASGOS GENERALES 1991

A) Como en las restantes Comunidades accedidas al autogobierno por el procedimiento constitucional ordinario, la vida político-institucional de la Comunidad Autónoma de Canarias durante 1991 ha estado sustancialmente condicionada por el final de la Segunda Legislatura autonómica, las elecciones subsiguientes y la formación de la nueva mayoría parlamentaria y del correspondiente Gobierno con los que se inicia la Tercera Legislatura. Ello determina que el año que aquí se reseña venga marcado por el cierre de un período y su correspondiente balance y por la apertura de una nueva etapa cualificada por el cambio de signo en la nueva mayoría que gobierna en la Comunidad. Un cambio sin embargo relativo, puesto que en esa mayoría se integran fuerzas políticas que ya formaron parte del anterior Gobierno.

Desde la perspectiva de la actividad parlamentaria y gubernativa, la primera parte del año transcurre bajo el síndrome del cierre próximo de la Segunda Legislatura y el inminente final de un período de gobierno. En el plano normativo ello se traduce en una cierta aceleración de los procesos legislativos en curso, como se aprecia en el número inusual de leyes aprobadas en los cuatro primeros meses del año. También en la instrumentación normativa-legislativa, en algún significativo supuesto; reglamentaria en lo más de una política de nivelaciones retributivas, atención a expectativas de mejora de *status* del personal funcionario o laboral, subvenciones a Corporaciones locales o a determinadas actividades empresariales privadas (agricultura y acuicultura, obras hidráulicas, etc.). De todo ello se da puntual noticia en el epígrafe 2.1. de este *Informe*.

B) Una valoración de lo que ha sido la Legislatura recién concluida pudiera parecer aquí fuera de lugar. Pero no, quizá, un breve apunte de lo que, en nuestra opinión, ha significado en el acontecer institucional de la Comunidad Autónoma la ejecutoria política de la coalición cuatripartita (CDS/AIC/PP/AHI) que ha gobernado en Canarias el cuatrienio 1987-1991, si bien en los últimos meses de esta etapa la coalición se convierte en tripartita —y, consiguientemente, minoritaria— al quedar el PP fuera de la misma.

Habría que destacar ante todo la estabilidad del Pacto de Gobierno. Una coalición cuatripartita debe seguramente suponer una buena dosis de identificación con un sentido «consociativo» de la democracia, en el que la negociación y el acuerdo interpartidista atempera en buena medida la rígida inteligencia de la regla de la mayoría; algo que en el caso de Canarias viene impuesto por una fragmentación política peculiar y persistente. En este sentido, parece evidente que lo que falta en nuestra Comunidad de esa tradición consensualista, en la que en otras latitudes se han apoyado tales prácticas, se compensa por la necesidad «vital» de encontrar formas válidas de asegurar la gobernabilidad de una Comunidad fuertemente dividida en su expresión política al cruzarse en su dinámica representativa las divisiones ideológicas e insulares.

El signo de la estabilidad es manifiesto si se tienen en cuenta estos tres grandes escollos que dicha mayoría hubo de sortear; la cuestión universitaria, la derrota de una cuestión de confianza, y la salida de uno de los socios de la coalición. En el primer caso, es buena prueba de lo que

decimos el desacuerdo entre las AIC, incluida la AHI, y los restantes componentes de la mayoría. Un desacuerdo que lleva a estas dos fuerzas a votar en contra de una Ley de iniciativa a la vez cabildicia y popular, en abierta discrepancia con el resto de la Cámara y del Gobierno (del que, no obstante, forman parte), permaneciendo pese a ello inalterada la coalición, conservando los partidos que la integran las mismas áreas de responsabilidad que desde el principio asumieron. También confirma dicha estabilidad la continuidad de la coalición a pesar de la derrota del propio Gobierno en una cuestión de confianza planteada por su Presidente, del CDS, derrota que no obstante estar propiciada por uno de sus socios, las AIC, se salda sin más quebranto que la salida de dicho Presidente, su sustitución por el Vicepresidente, del mismo partido. Igual significación cabe atribuir a la cancelación de las reiteradas discrepancias con el Gobierno de algunos Diputados del PP —partido asimismo integrado en la coalición que lo forma— por el expeditivo expediente de prescindir de sus dos Consejeros y afrontar los riesgos de gobernar en minoría, fiándolo todo al pragmatismo de la negociación cotidiana, situación en la que se llega al final de la Legislatura.

Es muy posible que un Gobierno de estas características adolezca de cierta incapacidad para llevar a término eficientemente una política propia. Pero éste es un riesgo que no siempre puede evitarse en un contexto político tan fragmentario como el nuestro.

Evidentemente, no todo fue provisionalidad en el Gobierno saliente. Ésta sólo afecta a los últimos diez meses de su mandato. Por lo demás sería injusto no reconocerle cierto logros relevantes en la vida institucional de la Comunidad tales como, entre otros, por referimos sólo a los grandes temas, la revisión, con espíritu transaccional, de ciertas leyes de especial relevancia en la misma (Cabildos, Aguas); la renegociación del Régimen especial de Canarias en el ámbito de la CEE, en términos bastante favorables, pese a los ajustes y sacrificios que este cambio conlleva; la destacada intervención de la Comunidad —Parlamento y Gobierno— en la negociación y tramitación de la Ley estatal 20/1991, de 7 de julio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico-fiscal de Canarias, de tan alto interés en nuestra Comunidad.

C) En lo que respecta concretamente al año que ahora se reseña, hay que referirse en primer lugar a las elecciones autonómicas y a los cambios y reajustes subsiguientes, sobre los que volveremos luego. También se debe destacar como aspectos más característicos de lo que ha sido la vida político-institucional de Canarias en 1991, el planteamiento de algunos temas de evidente trascendencia en la conformación y evolución de las instituciones autonómicas que, aun cuando por el momento resulta difícil predecir su futuro, ya se han ganado con su presencia en nuestro panorama político el derecho a figurar en la crónica político-institucional de las actividades y preocupaciones autonómicas. Nos referimos a las pretensiones, explicitadas tanto en sede gubernativa como parlamentaria, de incorporar a las atribuciones del Presidente del Gobierno autónomo la facultad de disolver potestativamente y bajo ciertas condiciones, la Cámara autonómica. El tema se suscitó, como luego se relata, con ocasión de la reforma de la ordenación electoral autonómica con objeto de adecuarla a la reforma que se habría de introducir en la LOREG a fin de predeterminar una fecha común cuatrienal para la celebración coincidente de las elecciones autonómicas en las Comunidades del grupo al que pertenece la nuestra. Las difíciles negociaciones para la formación de Gobierno que subsiguen a dichas elecciones mantiene de actualidad el tema, hasta el punto de ser incluida su incorporación al Ordenamiento autonómico en los compromisos asumidos por el actual Presidente del Gobierno con ocasión de su investidura así como en la fijación de la posición del Gobierno que tiene lugar posteriormente sobre los contenidos de una eventual reforma del Estatuto de Autonomía.

Esta reforma misma es otro de los grandes temas político-institucionales que hoy se hallan incluidos en la agenda de nuestra Comunidad. Es probablemente el tema de más calado político planteado hasta ahora en lo que va transcurrido en la Tercera Legislatura.

Otro de los grandes temas en los que se ha centrado el quehacer autonómico, tanto por parte del Gobierno como del propio Parlamento, es el que se refiere a la posición de Canarias respecto del Acuerdo de financiación autonómica para el período 1992-96 respecto del cual la Comunidad Canaria mantiene una actitud aún discrepante a pesar de haberse ya cerrado la correspondiente negociación con las restantes Comunidades Autónomas.

De todo ello nos ocuparemos en otros apartados de este *Informe*.

SOBRE EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

A) Actividad legislativa

La actividad legislativa de los últimos cuatro meses de la Legislatura anterior se concreta en la aprobación de nueve Leyes. Las materias ordenadas o afectadas por las mismas son las siguientes: 1) estadística (BOE núm. 68, 20/03/1991), 2) modificación puntual de la ordenación electoral autonómica (BOE núm. 86, 10/04/1991); 3) impuesto autonómico sobre combustibles derivados del petróleo (y subvención al transporte interinsular de viajeros) (BOE núm. 122, 22/05/1991); 4) homologación paulatina de funcionarios docentes no universitarios con los restantes de la Comunidad correspondientes a su nivel (BOE núm. 126, 27/05/1991); 5) crédito extraordinario para atender a determinadas insuficiencias financieras de las Corporaciones locales (BOE núm. 126, 27/05/1991); 6) crédito extraordinario para dotar a estas Corporaciones de recursos para afrontar obligaciones derivadas de ciertos programas de la CEE así como para atender determinadas mejoras retributivas de cierto personal de las mismas (BOE núm. 147, 20/06/1991); 7) regulación de la utilización de ciertos símbolos de la naturaleza animal y vegetal de las islas por las Administraciones públicas y por los particulares y empresas (BOE núm. 151, 25/06/1991); 8) protección de los animales domésticos de compañía y regulación de la utilización de animales en espectáculos y actividades deportivas (BOE núm. 152, 26/06/1991); 9) clasificación y ordenación de las carreteras (BOE núm. 151, 25/06/1991).

Desde el punto de vista de su significación institucional, destaca de estas leyes la que tuvo por objeto modificar la legislación autonómica en vigor con el fin de ajustar la finalización del mandato de la Asamblea y de los parlamentarios al propósito político —convenido en un conocido pacto político nacional— de celebrar las elecciones autonómicas en una fecha predeterminada. En la primera de sus aplicaciones previstas, esta fecha pugnaba con la ordenación electoral vigente y planteaba, además, complejos problemas jurídicos —no sólo, por cierto, «formales»— que fueron sin embargo sorteados en ejecución de dicho acuerdo con más voluntarismo político que ortodoxia constitucional.

En la Comunidad Canaria el compromiso de este ajuste motivó un doble y sucesivo planteamiento. En un primer momento, el Gobierno se propuso modificar la Ley autonómica 1/83, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad, con el fin de atribuir al Presidente del Gobierno la facultad de disolver, bajo ciertas condiciones, la Cámara autonómica y convocar nuevas elecciones. Al propio tiempo se pretendía incorporar a la referida Ley proyectada una disposición por la que se modificaba, además, no la Ley autonómica indicada, sino otra dis-

tinta, cual era la Ley autonómica 3/1987, de 3 de abril, de medidas urgentes en materia electoral, con el fin de adecuar las previsiones de su artículo 14 a la nueva redacción propuesta en los acuerdos referidos para el art. 4 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen electoral general (efectivamente modificada con posterioridad en este punto por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo). El correspondiente Anteproyecto fue negativamente dictaminado por el Consejo Consultivo de Canarias (DCC 4/91, de 28 de enero). Fundamentalmente, por entender que la pretensión de incorporar mediante Ley del Parlamento autónomo el derecho de disolución anticipada del mismo por decisión del Presidente de la Comunidad Autónoma, previa deliberación del Consejo de Gobierno, no contaba con suficiente cobertura estatutaria pudiendo pugnar incluso con ciertos preceptos constitucionales al alterar sustancialmente el contenido estatutario necesario sin acudir a tales efectos a la reforma del Estatuto.

El Gobierno desistió de esta iniciativa, decisión en la que, junto a los argumentos jurídico-constitucionales, tuvo seguramente notable influencia el acuerdo alcanzado con el PSOE, entonces principal partido de la oposición, para restar apoyos parlamentarios a una proposición de Ley del Grupo popular con la que se pretendía modificar la legislación electoral autonómica para incorporar a la misma la prohibición de concurrir simultáneamente una misma persona como candidato al Parlamento autónomo y a una Corporación local, proposición que, finalmente, fue desestimada por la Cámara. De esta proposición y de su significado político se dio cuenta en el *Informe* de 1990 (vid. págs. 90-91).

En sustitución de dicho Anteproyecto, el Gobierno remitió al Parlamento un Proyecto de Ley de modificación de la Ley 3/87, antes citada, de medidas urgentes en materia electoral, el cual se proponía modificar el texto del art. 14 de la misma para adecuar el Ordenamiento electoral autonómico al referido acuerdo interpartidista nacional e incorporar a su vez al texto convenido una breve matización, con el propósito de mantener la puerta abierta a una limitada facultad de disolución potestativa de la Cámara por parte del Presidente del Gobierno autónomo. De nuevo fue objetada esta iniciativa por el Consejo Consultivo (DCC 6/91, de 8 de febrero), más que en lo que respecta a la cláusula de preservación del régimen jurídico de disolución de la Cámara que se pretendía añadir al texto convenido en aquel acuerdo, sino, especialmente, por las dudas que planteaba la modificación propuesta del régimen electoral general respecto de la coincidencia durante un breve tiempo de los mandatos de los diputados salientes y electos en relación con diferentes preceptos del Ordenamiento autonómico (art. 16.2, in fine, EACan y 11.5, id. y 59 y 54.1 del Reglamento de la Cámara).

En el texto finalmente aprobado por el Parlamento autónomo se mantiene una reserva respecto de la adecuación a lo previsto en el art. 42.3, LOREG (modificada) al que según se preceptúa en la nueva redacción del art. 14.1 de la Ley electoral autonómica debe ajustarse la convocatoria de elecciones a dicha Cámara, «sin perjuicio —se añade— de lo que disponga en el régimen jurídico de disolución de la Cámara». Con ello se ha entendido no renunciar a una eventual incorporación al Estatuto, mediante reforma del mismo, de una facultad de disolución facultativa limitada por parte del Presidente del Gobierno autónomo.

Otra de las Leyes indicadas que ofrece cierto interés, quizás no tanto por la ordenación que la misma incorpora, cuanto por los problemas que subyacen a la misma, es la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras.

Dicha Ley, en efecto, se acomodó a las previsiones de la Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, en lo que se refiere a la especificación de los distintos tipos de vías así como en otros

aspectos relativos a la conceptualización técnico-jurídica de las carreteras y sus zonas y tramos especiales. En función del interés de las mismas, incorpora igualmente una catalogación de las carreteras de Canarias distinguiendo las vías regionales, insulares y municipales.

La condición insular de Canarias facilitó sin duda la incorporación al Estatuto de las carreteras como materia de la competencia exclusiva de la Comunidad (cfr. art. 29.13) sin especificación alguna respecto de la conexión que el tema pudiera tener con los Planes nacionales a cargo del Estado. Para la restantes Comunidades esta cuestión queda resuelta por las salvedades que en su respectivos Estatutos se hacen al vincular su competencia en la materia a aquellas carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad (cfr. por ejemplo, art. 9.14, EACat). No sucede así en los casos de Canarias y Baleares, Comunidad ésta en la que se observa la misma indeterminación indicada (cfr. art. 10.5, EABal). Ahora bien, la discontinuidad del territorio puede servir de base, como en este caso ocurre, a que en los dos Archipiélagos no resulte necesario ceñir la competencia autonómica exclusiva en materia de carreteras a las que desarrollen íntegramente su itinerario en el territorio de la Comunidad y no a las otras, porque éstas, obviamente, no existen. Pero ello no quiere decir que, por lo mismo, se deba entender —como así parece haberse entendido por el Gobierno central— que el Estado carece de título adecuado para incluir en el Plan nacional correspondiente aquéllas que, por insoslayables condicionamientos geográficos, son materialmente insulares y, formalmente, de la competencia exclusiva de una y otra Comunidad. Porque títulos hay en la Constitución en los que amparar las correspondientes asistencias financieras, que es de lo que efectivamente se trata. Pensemos en las obras públicas de interés general (art. 149.1.24.ª, CE), o bien en las previsiones sobre las competencias estatales exclusivas respecto de la regulación de las condiciones básicas de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1.ª, id.) en relación con el deber de los poderes públicos (de los que evidentemente no es posible excluir al Estado) de promover las condiciones para una igualdad efectiva (art. 9.2, id.); y, en todo caso, el no menos comprometedor deber estatal de aseguramiento de la solidaridad nacional, «atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular» (art. 138.2, id.).

No le faltan, pues, razones fundadas y argumentos constitucionales suficientes al Gobierno autónomo canario cuando reivindica, tanto el anterior como el actual, la asistencia estatal y su instrumentación mediante un convenio que permita a ambas partes satisfacer los intereses a su cargo sin mengua de sus respectivos *status* competenciales. Algunas de las Leyes aprobadas en el último tramo de la Legislatura tienen por objeto acordar ciertas mejoras retributivas a categorías determinadas de funcionarios, autonómicos o locales, o bien prestar asistencia financiera a las Corporaciones locales para la ejecución de determinados proyectos de la CEE.

Dentro de este grupo destaca, en primer lugar, la Ley 4/91, de 29 de abril, de homologación de los funcionarios docentes no universitarios que prestan sus servicios en Canarias. Esta medida planteaba algunas dificultades en la asignación de los correspondientes complementos retributivos tanto desde perspectivas formales, al tratarse de Cuerpos nacionales, como materiales, puesto que, aun tratándose de una asunción gradual, durante cinco años, de los costes de esta homologación por los Presupuestos Generales de la Comunidad, es evidente la comunicabilidad de este tipo de medidas a los colectivos funcionariales homólogos que prestan sus servicios en otras Comunidades y los riesgos que tales medidas pueden comportar para la lealtad institucional. El monto global de la homologación se estimó en 14.500 millones de pesetas que la Comunidad se obliga a incorporar gradualmente a sus Presupuestos a partir de 1991. Para financiar la primera anualidad se afecta directamente a este fin —con dudosa ortodoxia presupuestaria— un incremento del impuesto autonómico sobre los combustibles derivados del petróleo que la

propia Ley, curiosamente, acuerda. Debe señalarse que la medida homologadora había sido instada de la Cámara por una Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular que no llegó a tramitarse al ser retirada por sus proponentes.

Hay que hacer asimismo referencia a la Ley 5/91, de 30 de abril, que, a la vista, se dice, de la disminución de los ingresos de las Corporaciones locales (como consecuencia de la incidencia en sus ingresos de las rebajas arancelarias derivadas de la integración en la CEE) aprueba un crédito extraordinario de unos dos mil millones de pesetas, aproximadamente, para dotar a estas Corporaciones de recursos estimados como necesarios para el desenvolvimiento de sus actividades. Análogas finalidades se persiguen con la Ley 6/91, también de 30 de abril, que aprueba un crédito extraordinario y un suplemento de crédito para la participación de las Corporaciones locales (Programa REGIS) y financiar el aporte autonómico a ciertos programas concertados con la CEE (Programas STRIDE y de Desarrollo de Canarias para mejora de las telecomunicaciones interiores así como para atender a determinadas mejoras retributivas a los funcionarios sanitarios locales y para la funcionarización de cierto personal laboral de las mismas.

Por otra parte, la Ley 3/91, de 12 de abril, modificadora de la Ley 5/86, reguladora del impuesto autonómico sobre los combustibles derivados del petróleo, ofrece una nota de cierta singularidad por el modo en que instrumenta la asignación de fondos autonómicos para subvencionar el transporte interinsular marítimo de pasajeros: en lugar de declarar la exención del tributo autonómico sobre el combustible, se opera —con similar técnica a la empleada en la referida Ley de homologación de ciertos funcionarios, Ley 4/91— a través de una asignación directa de los ingresos devengados por tal concepto a dicha finalidad, técnica que puede quizá parecer discutible en términos de ortodoxia hacendística al quebrar los principios de unidad de caja y de asignación presupuestaria indeterminada.

La Ley 7/91, de 30 de abril, de protección de los animales constituye sin duda un oportuno tributo a cierto tipo de cultura ecologista en la que, cada vez más, se insertan significativas capas sociales. Dicha Ley, en efecto, estuvo precedida de una iniciativa parlamentaria frustrada (proposición de Ley presentada por un Diputado de la mayoría que finalmente dimitió al ser desestimada su proposición por el Pleno de la Cámara), y una proposición de Ley de iniciativa popular, promovida por dicho ex Diputado, que actualmente se halla en trámite de recuento y comprobación de las firmas recogidas. A este mismo grupo pertenece también la Ley 8/91, de 30 de abril, de símbolos de la naturaleza.

La Ley 1/91, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad, persigue el objetivo eminentemente técnico de favorecer la mejora del caudal de conocimientos demográficos, económicos, sociales, etc., de lo que tanto precisan las Administraciones públicas y no sólo ellas. Se ordena el régimen jurídico de la actividad estadística y se crea un órgano *ad hoc*, el Instituto Canario de Estadística.

En el segundo semestre del año, primero de la Tercera Legislatura, además de la Ley 11/1991, de 26 de diciembre por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma (BOE núm. 67, 18/03/1992), se ha aprobado también la Ley 10/91, del mismo día (BOE núm. 217, 09/09/1992), por la que se concede un suplemento de crédito para atender a ciertos aspectos de la política educativa: financiación del transporte escolar, ayudas individualizadas a este transporte, comedores escolares y reformas, ampliación y mejora de determinados Centros de Enseñanzas Integradas.

B) Actividad reglamentaria de la Cámara

Dentro del capítulo relativo a la actividad normativa de la Cámara autonómica debe consignarse también la tramitación y aprobación definitiva de un nuevo Reglamento del Parlamento de Canarias que deroga al anterior de 1983 (vid. BOC n.º 70, de 24 de mayo de 1991). Este Reglamento se separa del modelo representado por el vigente aún del Congreso de los Diputados, inspirándose precisamente en el proyecto de reforma del mismo, elaborado y publicado, aunque no aprobado, por la Cámara baja en la anterior Legislatura.

Como novedades más importantes pueden destacarse las siguientes: a) incorpora al procedimiento legislativo un debate de primera lectura que supone que para que éste se produzca no es necesario, como hasta ahora, que se haya planteado una enmienda de totalidad al correspondiente proyecto; b) se perfeccionan los mecanismos de control del Gobierno, buscando una mayor agilidad al acortar plazos y eliminar trámites; c) se incorpora la modalidad del debate general sobre el estado de la Comunidad, que ha de celebrarse preceptivamente en el primer pleno del último período de sesiones de cada año, exceptuándose no obstante aquél en el que hubiese tenido lugar el debate de investidura.

C) Actividad reglamentaria del Gobierno

En el apartado correspondiente de este *Informe* se recogen cuarenta y siete disposiciones en las que se concreta la actividad reglamentaria del Gobierno autónomo durante el período reseñado. Treinta y dos de dichas disposiciones (veinticuatro Decretos y ocho Órdenes) corresponden al primer semestre del año y, consiguientemente, expresan la actividad reglamentaria del Gobierno anterior. Los quince Decretos restantes han sido dictados por el Gobierno actual.

Agrupadas sectorialmente —según la Consejería concernida, exclusiva o principalmente, por la materia de las mismas— dichas disposiciones tratan de los contenidos que seguidamente se señalan:

- La Consejería de Hacienda figura a la cabeza, con catorce disposiciones que se refieren a las siguientes cuestiones: gestión del nuevo Arbitrio sobre producción e importación (API) y reglamentos de precios y de tasas públicas, de recaudación en vías de apremio y de utilización del número de identificación fiscal; reglamentación de la función interventora; incremento retributivo del personal funcionario, laboral y altos cargos de la Comunidad para adaptarlo a los incrementos acordados por el Estado; régimen general de ayudas y subvenciones o ayudas a Corporaciones locales, actividades del sector agrario y pesquero, proyectos de obras hidráulicas y autoconstrucción de viviendas.
- Con la Consejería de Presidencia tienen que ver las siguientes disposiciones reglamentarias: regulación de la función de asesoramiento a las Corporaciones locales; reglamentación del Consejo de entidades canarias en el exterior; concesión de emisoras municipales de radiodifusión; reglamento de los Colegios profesionales; modificaciones de los reglamentos del juego del bingo y de los casinos de juego.
- En Educación: aprobación de los Estatutos de la Universidad de Las Palmas; regulación de los cursos de formación profesional ocupacional; regulación de las zonas de actuación educativa preferente.

- Agricultura: ayudas para mejorar los canales de financiación de las empresas pesqueras y de acuicultura; indemnización compensatoria en zonas desfavorables.
- Política territorial: regulación de las condiciones de aplicabilidad de determinados preceptos de la Ley 7/1990, de disciplina urbanística y territorial.
- Obras públicas, vivienda y agua: ordenanza del registro y del catálogo de aguas; reglamento de auxilio a obras hidráulicas de iniciativa privada; condiciones de habitabilidad de viviendas y procedimiento para la expedición de cédulas de habitabilidad.
- Turismo y transporte: registro regional de empresas turística.
- Industria y energía: regulación de las entidades de inspección y control de seguridad de productos, equipos e instalaciones industriales.
- Trabajo, Sanidad y Servicios sociales: aprobación de medidas urgentes de inserción social.

Los Decretos dictados por el gobierno actual durante el período que va de julio a diciembre de 1991 se refieren a las siguientes materias:

- Reestructuraciones de las diferentes Consejerías que integran el Gobierno autónomo: reorganización de los departamentos de la Administración autonómica; reglamentos orgánicos de la Presidencia del Gobierno y de las Consejerías de Presidencia y modificación posterior del mismo, Economía y Hacienda, Educación, Cultura y Deportes, Política territorial, Agricultura y pesca, Industria, Comercio y Consumo, Obras públicas, Vivienda y Aguas y Sanidad y Asuntos sociales.
- Reglamento de los servicios jurídicos del Gobierno de Canarias y modificación parcial de este reglamento.
- Régimen general de ayudas a la pequeña y mediana empresa con recursos procedentes del FEDER (programa REGIS) y del Gobierno autónomo.

D) Relaciones de cooperación con el estado y con la administración

Aunque probablemente sea incompleta, incluimos la siguiente relación de convenios celebrados por el Gobierno autónomo con distintos Ministerios u Organismos de la Administración del Estado.

Obras públicas: convenio para la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda.

Economía y Hacienda: convenio para la dotación de libros escolares y demás material didáctico a los Centros escolares de Educación General Básica sostenidos con fondos públicos en el curso 1991/1992.

Justicia: convenio de colaboración en materia penitenciaria.

Cultura: convenio de colaboración entre el Ministerio de Cultura, el Gobierno de Canarias y los Cabildos de La Palma, La Gomera, El Hierro, Fuerteventura y Lanzarote para el desarrollo del programa cultural Canarias.

Transporte, Turismo y Comunicaciones: convenio para la financiación, gestión y seguimiento de las obras de infraestructura del aeropuerto de La Gomera.

Asuntos Sociales: a) convenio sobre prórroga de un convenio-programa para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de Corporaciones locales de la Comunidad; b) convenio sobre coordinación de la gestión de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social; c) convenio por el que se prorroga el anteriormente suscrito para el desarrollo de programas para situaciones de necesidad.

Instituto Nacional de Consumo: convenio en materia de consumo: asistencia técnica, cooperación en actividades de inspección e intercambio de información estadística.

E) Recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas

En 1991 tuvieron lugar las siguientes actuaciones en relación con dos recursos de inconstitucionalidad planteados en su momento por el Gobierno del Estado:

- Recurso de inconstitucionalidad n.º 2449/90, contra determinados preceptos de la Ley autonómica 11/1990, de 13 de julio de prevención del impacto ecológico: levantamiento de la suspensión (BOC, 44, de 5.04.91).
- Recurso de inconstitucionalidad n.º 2461/90, contra determinados preceptos de la Ley autonómica 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorros: mantenimiento de la suspensión (BOC, 44, de 5.04.91).

OTRAS ACTIVIDADES INSTITUCIONALES DE LA COMUNIDAD

A) Las elecciones autonómicas: resultados

Los resultados electorales de mayo de 1991 determinan cambios de cierta entidad en el panorama político de la Comunidad Canaria. Los partidos de la coalición que gobernaba desde 1987, el centro-derecha (que entonces obtuvo el 50'33% de los votos emitidos), desciende en 1991 al 48'93%, mientras que los restantes partidos, el PSOE y las fuerzas convencionalmente situadas a su izquierda, pasan del 41'17% al 44'84%, con lo que los 9'16% puntos que separaban ambos bloques entonces se reducen ahora a 4'09. Ello determina una situación cualitativamente nueva en la que concurren factores que, según se mire, acentúan las dificultades o favorecen el entendimiento entre las fuerzas políticas a la hora de conjuntar una mayoría de gobierno.

Los resultados globales de estos comicios expresados en términos de pérdida o ganancia de escaños por parte de las distintas fuerzas políticas quedan configuradas del siguiente modo: el PSOE pasa de 21 a 23 Diputados: las AIC de 11 a 16; ICAN (resultado de la fusión de IC-ACN e ICU) de 4 a 5; el PP con 6 Diputados, permanece igual; el CDS sufre una fuerte derrota, al pasar de 13 a 7; también son importantes en términos relativos las derrotas de AM que pasa de 3 a 2

Diputados y de AHI, de 2 a 1. Un elemental análisis de estos resultados sugiere las siguientes observaciones:

- Llama sobre todo la atención que el PSOE, la fuerza política más votada en el conjunto de la Comunidad, con un incremento de 43.850 votos equivalente al 32'71% (es decir, un 4'79 % sobre el porcentaje de la elección anterior) gane tan sólo 2 escaños mientras que las AIC con un aumento de 24.259 votos, equivalentes al 22'48% (=2'32 % sobre el porcentaje anterior) obtenga una ganancia de 5 escaños. La explicación ha de buscarse en el carácter insular de la circunscripción electoral unido a las distorsiones de la proporcionalidad consiguiente a las exageradas correcciones territoriales que caracterizan el sistema electoral canario. Así, mientras para el conjunto de Canarias la relación escaño/voto era, en las pasadas elecciones de 11.705 votos por Diputado, el PSOE, con un incremento en Tenerife de 16.198 votos obtiene un nuevo Diputado, mientras que las AIC con un aumento en Lanzarote de 11.189 votos, ganan tres nuevos Diputados.
- Las importantes pérdidas del CDS acusan un generalizado descenso de esta formación en seis de las siete islas. La excepción es Gran Canaria donde mejora ligeramente en votos (pasa del 23'57 % al 25'36 % de los votos emitidos) lo que le permite mantener los cuatro escaños que ya tenía en la anterior Legislatura. Pierde escaños y votos en Tenerife (pasa del 12' 12 % al 4'54 % y pierde dos escaños que tenía en la Legislatura anterior), Fuerteventura (del 27'20 %, baja al 17'54 %); La Palma (del 16'75 % al 7'39 %) y Lanzarote (del 32'23 % al 10'5 %) con pérdidas, respectivamente, de 1, 1 y 3 escaños. La búsqueda post-electoral de un componente «nacionalista» para su discurso, acredita una evidente debilidad de su identidad ideológica, factor que puede sin duda contribuir a explicar el retroceso reseñado.
- Los resultados de ICAN (fruto, como se ha dicho de la fusión de AC-INC/ICU) que, no obstante descender ligeramente en su porcentaje global de votantes (pérdida de 1.078 votos lo que supone descender del 13'09 al 12'11% de los votantes), obtiene un escaño más que lo que ambas fuerzas obtenían respectivamente, encuentra sin duda su explicación en el sistema D'Hondt de asignación de escaños que, como se sabe, prima a los mayores cocientes electorales.-
- El «castigo» relativamente fuerte recibido de sus respectivos electores por AM y AHI, tiene su explicación en la dinámica no distorsionada de su propia circunscripción, por tratarse de fuerzas de ámbito insular. Con una pérdida de 517 votos, AM pasa de obtener el 27'25% de los votos emitidos a recibir tan sólo el 17'20%, lo que supone la pérdida de 1 de los tres escaños de que disponía en la anterior Legislatura. AHI, por su parte, pese a ganar 70 votos, pasa sin embargo del 35'55% de los sufragios expresados en 1987 al 34'72%, lo que supone la pérdida de uno de los dos Diputados con que contaba en la Cámara anterior.

B) La difícil articulación de una mayoría de Gobierno

a) Pluralidad de opciones y difuminación de identidades políticas

A la hora de formar Gobierno, las dificultades que ofrece el panorama que estos datos permiten entrever son considerables.

En efecto, el moderado crecimiento del PSOE (que pasa de 21 a 23 Diputados) unido al más espectacular aumento de las AIC (que de 11 pasan a 16) convierten a una y otra fuerza en hegemónica, en la izquierda y en la derecha, respectivamente, del espectro político. Ello quiere decir que así como tras las elecciones de 1987 se produce una polarización del orden de 32/28 en favor de las fuerzas de centro-derecha representadas por la coalición CDS/AIC/PP/AHI (que con 32 escaños forman gobierno) en detrimento del PSOE y de las restantes fuerzas de izquierda —esto es, PSOE/ AC-INC/ICU/AM— que sólo suman 28 escaños, tras las elecciones del 91, dicha polarización, expresada en número de escaños es de 30/30. Ello va a tener importantes repercusiones en las negociaciones que siguen a los comicios, dada la imposibilidad de alcanzar la mayoría absoluta por la coalición saliente, lo que obliga a sus socios a buscar nuevas alternativas, sin excluir no obstante la posibilidad de una reconducción del pacto anterior adaptada a la nueva situación, que inevitablemente les obligaría a buscar un quinto socio.

Para entender esta situación es preciso empezar por recordar, como ya se ha apuntado, que la mayoría anterior no se mantuvo como tal mayoría a lo largo de toda la legislatura, puesto que el PP fue excluido de la misma al prescindirse de sus dos Consejeros inicialmente integrados en el Gobierno. Consecuentemente, éste queda en minoría durante diez meses, debiendo por ello buscar acuerdos puntuales con los grupos de la oposición, particularmente con el PSOE, que ya a tales alturas de la Legislatura están más interesados en una estrategia de desgaste y de prefiguración de nuevas alianzas que en derribar a un Gobierno condenado a sobrevivir breves meses con las dificultades propias de su condición minoritaria en un contexto político de acentuadas divisiones partidistas. Dicha exclusión, evidentemente, en unión de otros factores más personales (nuevo liderazgo del PP por el ex Presidente y ex líder del CDS no apoyado suficientemente por la mayoría anterior en la cuestión de confianza por él planteada) dificultan, al menos de inmediato, la reconstrucción de la anterior mayoría que al totalizar sólo 30 escaños (y rehuirse por todos la hipótesis de un Gobierno minoritario), no tendría más remedio, como decimos, que ampliar el tetrapartidismo anterior buscando una fórmula pentapartidista para la que quizá cabía pensar en AM (dos Diputados) como socios más idóneos.

Estas dificultades, además, no eran las únicas que obstaban a la reedición del pacto de centro-derecha. Tampoco daban facilidades al respecto los buenos resultados de las AIC que, sin embargo, no bastaban por sí solos para compensar las pérdidas, relativamente fuertes, de sus socios el CDS y AHI.

Es verdad, por otra parte que en el conjunto de las restantes fuerzas las cosas no están más claras, pues, en la mejor de las hipótesis, sólo pueden llegar a sumar 30 Diputados, lo que supone un empate que todos buscan afanosamente deshacer con un Gobierno de mayoría, por entender que sin él la perspectiva que se abre es la de una acentuada inestabilidad, habida cuenta de la fragmentación del espectro político en la Comunidad canaria y la facilidad con que los partidos más pequeños propician el acuerdo con las más diversas identidades políticas.

Porque, en efecto, visto desde preocupaciones institucionales no partidistas, es evidente que el problema fundamentalmente se plantea a partir de los resultados de los comicios de mayo, es el que proviene de la extrema labilidad de las pequeñas formaciones políticas para aproximar posiciones y propiciar gobiernos de coalición integrados por fuerzas bien alejadas entre sí en dicho espectro. Y, por lo que se vio tras los comicios, bien dispuestas a difuminar su identidad en la búsqueda del acuerdo.

Así, en los días que transcurren entre la celebración de las elecciones y la constitución de la Cámara se suceden los encuentros y «acuerdos de principio» del más variado signo ante la perplejidad con que la ciudadanía contempla una situación en la que las fuerzas políticas minoritarias buscan denodadamente integrarse en una mayoría de gobierno hegemonizada bien por el PSOE, bien por las AIC convertidas en virtud de los resultados electorales en hegemones de uno y otro de los dos bloques de 30 Diputados en que ha quedado dividido el espectro político en su expresión parlamentaria. Cada una de las fuerzas menores muestra a una y a otra de las mayores su disposición a integrarse en una mayoría «que asegure la gobernabilidad de Canarias». Cosa que se ve favorecida por la convicción común —que también comparten los dos partidos más votados— de los riesgos de un gobierno minoritario que, con su sola existencia, insistimos, habría de ser blanco propicio del entendimiento de todos los demás en la oferta de una nueva alternativa.

Aunque resulta difícil resumir una situación que variaba cada vez que uno de sus principales líderes se manifestaba al respecto, puede decirse que se barajaron estas cuatro fórmulas, cada una de las cuales sumaba los escaños que se indican: I) acuerdo PSOE e ICAN (con AM), a los que se uniría AHI: 31 escaños; II) acuerdo AIC (con AHI), CDS e ICAN: 3; III) acuerdo PSOE, ICAN (con o sin AM) y CDS: 35 ó 37; y IV) acuerdo AIC (con AHI), CDS, PP y AM: 32.

La primera de estas fórmulas encontró su principal obstáculo en las difíciles relaciones entre el PSOE y AM (fuerza ésta que, por consecuencia de pasados episodios en la lucha política en Fuerteventura y por la dinámica misma de esta lucha, sentía una manifiesta aversión por el PSOE); por otra parte, los tiempos que corren parecen aconsejar a dicha formación, nacionalista y de izquierda, inclinarse por el primero de los términos del binomio definitorio de su identidad política, lo que le llevaba a buscar el entendimiento con la otra posible mayoría, no con ésta.

El segundo, tropezó con los problemas derivados de la difícil compatibilidad de AIC e ICAN, a lo que se añadía probablemente, la firmeza del CDS en que no se prescindiese de su candidato para presidir ese Gobierno.

El tercero tenía enormes dificultades de prosperar por la difícil integración en él del CDS, por la misma motivación que la anterior.

El cuarto tenía en su contra la dificultad de los nacionalistas «de izquierda» para gobernar con el PP. ICAN, en efecto, es una agrupación de izquierdas que incorpora un componente nacionalista no bien definido, pero creciente, por lo que no tenía inconveniente en resaltar su nacionalismo, aún a costa de cierta inconsecuencia con sus orígenes. Las dificultades de pactar con el PP provenían del interés de los nacionalistas de izquierda, incluida AM, en lograr una especie de «Gran acuerdo nacionalista» (que incluiría también al CDS, muy «nacionalista» también, especialmente, tras las elecciones de mayo).

Así las cosas, al constituirse la Cámara, e iniciarse en ella el juego táctico que hasta entonces habían seguido en las negociaciones las fuerzas minoritarias (lo que determina una inicial derrota del candidato de las AIC a la Presidencia del Parlamento), se aborta rápidamente su continuación en sede parlamentaria alcanzándose un acuerdo entre las dos fuerzas con mayor representación, el PSOE y las AIC —al que se incorpora AHI— permitiendo así alcanzar una mayoría de 40 Diputados y formar el actual Gobierno.

b) El nuevo Gobierno

Con este importante apoyo parlamentario, se constituye un Gobierno de coalición prácticamente bipartito, puesto que a la hora de asegurar su constitución o su estabilidad, la contribución del tercer socio, la AHI (que, según su «tradición», se incorpora al acuerdo alcanzado, en este caso por los dos grandes) es irrelevante. Aunque no debe sin embargo ignorarse que dicha participación es significativa en aquellos supuestos en los que resulte necesaria una mayoría altamente cualificada como sucede en los casos de modificación, dentro de los límites estatutarios, del número de Diputados autonómicos y su distribución por circunscripciones electorales (art. 8.3 y 4 en rel. d.t. primera. 1, EACan) o la emisión del preceptivo informe parlamentario respecto de una eventual reforma, estatal, del Régimen económico-fiscal de Canarias (art. 45.3, id.). En ambos casos se requiere los 2/3 de la Cámara, es decir, cuarenta Diputados, número que se alcanza por la actual mayoría de Gobierno con la participación del Diputado de AHI. Debe no obstante relativizarse la significación de este dato teniendo en cuenta que este tipo de decisiones parlamentarias conlleva por su propia trascendencia la búsqueda de acuerdos que amplíen el consenso de las distintas fuerzas políticas más allá de los apoyos ordinarios de un Gobierno. Hasta el punto de que de no obtenerse estos apoyos parlamentarios, lo normal es que reformule la correspondiente iniciativa o se desista de ella.

La participación de los partidos coaligados en el nuevo Gobierno queda establecida del siguiente modo: corresponde al PSOE la Presidencia y cinco Consejerías: Educación, Cultura y Deportes; Política Territorial; Industria, Comercio y Consumo; Trabajo y Función Pública y Sanidad y Asuntos Sociales. Corresponde a las AIC la Vicepresidencia y otras cinco Consejerías: Presidencia, Economía y Hacienda; Turismo y Transportes; Agricultura y Pesca y Obras Públicas y Vivienda. El Vicepresidente asume la Consejería de la Presidencia, por lo que la composición personal del Consejo de Gobierno cuenta con seis miembros del PSOE y cinco de las AIC.

Quizá tenga algún interés —siempre que se use con las debidas cautelas— correlacionar este reparto de áreas de responsabilidad con el peso o entidad de cada Consejería o Departamento, medida en término de porcentaje de participación en el Presupuesto de gastos de la Comunidad gestionado por cada una de estas unidades. Aunque, como decimos, ello no expresa por sí solo la «cantidad de poder» de que cada fuerza dispone. Tan solo es un indicio, no irrelevante sin duda, de los equilibrios o desequilibrios del acuerdo del Gobierno que no dispensa, evidentemente de barajar otros indicadores.

En el Presupuesto de 1992 (primero elaborado por el nuevo Gobierno) dicha participación es la siguiente:

A) Departamentos (Presidencia) y Consejerías (5) a cargo del PSOE: gestionan el 70'95% del gasto total asignado a Departamentos y Consejerías. Su distribución es la siguiente: Presidencia (estimación: 0'19%), Política Territorial (3'00%), Sanidad y Asuntos Sociales (10'36%), Industria, Comercio y Consumo (2'66%), Educación, Cultura y Deportes (51'67%), Trabajo y Función Pública (3'07%).

B) Departamentos (Vicepresidencia) y Consejerías a cargo de las AIC: gestionan el 29'02%, distribuido del siguiente modo: Vicepresidencia (estimación: 0'13%), Consejería de la Presidencia (2'47 %), Economía y Hacienda (3'69%), Obras Públicas y Vivienda (13'18%), Agricultura y Pesca (4'47%), Turismo y Transporte (5'06%).

Estos datos sin embargo deben ser corregidos teniendo presente el enorme desequilibrio que resulta de gestionar o no la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, que consume el 51'67% del Presupuesto de gastos. Por eso, si se tiene en cuenta que una parte del gasto que asume dicha Consejería es muy poco elástico —como asimismo ocurre, es cierto, en otras Consejerías— y, por consecuencia, deja muy escaso margen a decisiones de la misma, por tratarse de retribuciones de funcionarios docentes o de atenciones universitarias previstas en la correspondiente anualidad del Plan universitario aprobado por el Parlamento, puede estimarse en un 8'90% el gasto de la Consejería de Educación homologable a las restantes a los efectos que aquí nos interesan. Con ello, la relación PSOE/AIC sería, respectivamente, de 49'25% a 50'74%, lo que traduce en términos de participación presupuestaria un notable desequilibrio.

c) Reajustes de las Consejerías y reorganización de la Administración autonómica

Como consecuencia de los acuerdos para la formación del Gobierno actual y del consiguiente reparto de áreas de responsabilidad entre el PSC-PSOE y las AIC, se producen los reajustes que se indican en las siguientes Consejerías:

- La Consejería de «Hacienda» se transforma en «Economía y Hacienda» al incorporar parte de la anterior Consejería de Economía y Comercio, que desaparece como tal.
- «Industria y Energía» se transforma en «Industria, Comercio y Consumo», integrando parte de la anterior Consejería de «Economía y Comercio».
- «Trabajo, Sanidad y Servicios Sociales» se transforma en «Trabajo y Función Pública», dejando esta última de pertenecer a la Consejería de la Presidencia.
- Se crea la nueva Consejería de «Sanidad y Asuntos Sociales», áreas anteriormente integradas en Trabajo.

En clave de reparto político, todo ello significa que «Economía y Hacienda» (AIC), «gana» Economía (antes en manos del CDS). Industria (PSOE) incorpora Comercio (ambas dependían del CDS en el anterior Gobierno). Trabajo (PSOE) incorpora Función pública (antes en Presidencia, CDS). De modo que, con matices, puede decirse que el PSOE reemplaza al CDS «perdiendo» no obstante respecto de éste la Vicepresidencia y las Consejerías de la Presidencia (excepto Función pública) y Economía, y «ganando» en cambio «Educación, Cultura y Deportes», asumida por las AIC en el Gobierno anterior.

Estos datos, evidentemente, deben ser relativizados teniendo en cuenta, por ejemplo, que no todos los Altos Cargos de una Consejería pertenecen al partido del Consejero; que el Consejero de Hacienda tiene un «peso político» superior al que indica el gasto asignado a la Consejería que ostenta, etc.

Este reajuste político del Gobierno conlleva la reorganización de la Administración autonómica que se halla contenida en los Decretos que se relacionan en otro lugar de este Informe.

d) *Incidencias del Pacto de Gobierno en las Corporaciones locales.*

La coincidencia de los comicios locales y autonómicos tan positivamente valorada recientemente como uno de los motivos explícitos de la reforma de la LOREG y de siete Estatutos de autonomía, ha tenido en la Comunidad Canaria efectos bastante perturbadores al trasladarse al ámbito local las secuelas del desacuerdo de las fuerzas políticas de la oposición con el pacto PSOE/AIC. Tales desacuerdos han hecho sentir sus efectos en diferentes Corporaciones. En el Cabildo de Gran Canaria y en el Ayuntamiento de Las Palmas, gobernado el primero por el PSOE y en vías de serlo en el segundo. En ambos casos con el apoyo de ICAN, se acusan de inmediato sus efectos: las fuerzas que en la Cámara parlamentaria son oposición, se conciertan en el plano local para, mediante moción de censura, sustituir al Presidente socialista del Cabildo por el candidato de ICAN (apoyado por CDS, ICAN y PP) y votar el candidato del CDS para la Alcaldía (con el apoyo, asimismo, de ICAN, CDS y PP). Otras Corporaciones también experimentan cambios motivados por el enfrentamiento ICAN/PSOE por consecuencia de dicho pacto para el Gobierno autónomo, como ocurre en el Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma en favor del candidato del PP y en contra del candidato de ICAN que hubiera sido alcalde de no faltarle las asistencias previstas del PSOE. Una disidencia interna del PSOE en Tenerife (receloso del pacto con las AIC) es probablemente la explicación de la cuádruple coalición (PSOE/PP/ICAN/PMI) que cierra el paso en el Ayuntamiento de La Laguna al candidato más votado, de ATI (AIC), y apoya al candidato socialista que hoy ostenta la Alcaldía.

C) Principales debates en los comienzos de la actual legislatura

En lo que va transcurrido de la presente Legislatura cabe contabilizar tres importantes debates general, uno, y monográficos en otros dos.

a) *La investidura del nuevo Gobierno*

El primero de ellos, como se puede disponer, es el debate de investidura del nuevo Gobierno, del cual, sin desconocer el interés que pueda tener su consideración pormenorizada, debemos destacar aquí la explícita preocupación que en el correspondiente discurso se contiene por ciertas reformas institucionales parte de las cuales conllevan reformas estatutarias, abriéndose en este sentido la vía al debate sobre la reforma de la Cámara. Se trata, según se dice allí, de reformar y desarrollar el Estatuto de Autonomía con el fin de incrementar el autogobierno y alcanzar el máximo nivel de competencias compatible con la Constitución. En concreto, se propone:

- Incluir como competencias propias las derivadas de la LOTRACA.
- Establecer la capacidad del Presidente de la Comunidad Autónoma para la disolución del Parlamento y convocatoria de elecciones en caso necesario.
- Solicitar, en base al artículo 150.2 de la Constitución, la competencia en el Parlamento de Canarias para modificar los tipos de los impuestos del REF.
- Clarificar el valor jurídico del informe previsto en el art. 45.3, EACan.

- Negociar un sistema de financiación para la Comunidad Autónoma a partir de 1992 que garantice un ejercicio adecuado de las competencias estatutarias y que coordinado con los Fondos Comunitarios y las inversiones estatales permita la especial atención al hecho insular que establece la CE.

A partir de aquí, se explicitan en la Comunidad Canaria —clase política y medios de opinión— un doble orden de preocupaciones que dará lugar a otros tantos debates parlamentarios. De un lado, los contenidos de una eventual reforma del Estatuto. De otro la actitud de la Comunidad ante la negociación del Acuerdo de financiación autonómica para el ejercicio 1992/1996.

b) *La reforma del Estatuto*

Hasta ahora, esta cuestión —planteada, como se acaba de decir, en la investidura del nuevo Gobierno— ha tenido las siguientes incidencias parlamentarias principales: a) comparecencia ante la Cámara del Presidente del Gobierno a instancia del Grupo Parlamentario centrista para informar sobre la posición del Gobierno de Canarias sobre el pacto autonómico nacional, cuestión con la que se imbrica el tema de la reforma del Estatuto (16.10.91). b) debate sobre una comunicación del Gobierno relativa a la reforma del Estatuto de Autonomía tras el que se acuerda nombrar una Comisión Especial de las contempladas en el art. 50 del Reglamento de la Cámara con el encargo de elaborar un dictamen que se habrá de someter a la aprobación del Pleno para que sirva de base a las iniciativas que procedan de acuerdo con las previsiones de los artículos 63, del Estatuto y 12 del Reglamento de la Cámara así como con los arts. 12 y 139 de uno y otro cuerpo legal, respectivamente. El acuerdo contempla la posibilidad de incorporar especialistas a los trabajos de esta Comisión (26.11.91). c) Aprobación de las normas de funcionamiento de esta Comisión (26.12.91).

Los planteamientos del Gobierno contenidos en la indicada Comunicación a la Cámara se concretan en lo siguientes puntos:

1) Establecer la capacidad del Presidente de la Comunidad Autónoma para disolver el Parlamento y convocar elecciones. 2) Solicitar el ejercicio de la competencia para modificar los tipos de los impuestos del REF. 3) Clarificar el valor jurídico del informe previsto en el artículo 45.3 del Estatuto de Autonomía Canario. 4) Computar como territorio de Canarias las aguas comprendidas dentro del perímetro archipelágico e introducirlo en relación con el artículo 2 del Estatuto de Autonomía de Canarias. 5) Establecer el marco o los principios básicos que inspiren las propuestas que la Comunidad puede elevar sobre residencia y trabajo que prevé el artículo 36 del actual Estatuto. 6) Clarificación y desarrollo del *status* de los senadores representantes de la Comunidad Autónoma. 7) Profundizar en el modelo organizativo de la Comunidad, en relación con los Cabildos como órganos de gobierno insular. 8) Ampliación de los mecanismos de financiación autonómica previstos en los artículos 138 de la Constitución y 54 del Estatuto de Autonomía, derivados del hecho insular, la lejanía y la doble insularidad y 9) Estudio del procedimiento de la Reforma Estatutaria.

Este ambicioso programa de reformas estatutarias contiene, como se ve, algunos puntos que, tal como aparecen enunciados, pudieran incluso pugnar con los límites de lo constitucionalmente posible y necesitar, en su caso, un acomodo extraestatutario.

Debe señalarse, por otra parte, que este fundamental objetivo de la política institucional del Gobierno autónomo se plantea con una gran flexibilidad, puesto que no cierra el paso a otros temas, ni excluye los matices, ajustes o reformulaciones que sean necesarios como consecuencia de los trabajos de la Comisión especial y de las opiniones de los expertos que sean consultados.

Sin embargo, tras las negociaciones que actualmente se llevan a cabo para la concertación de un Pacto autonómico nacional bajo los auspicios del Ministerio de Administración Territorial —y, especialmente, tras el acuerdo alcanzado con el PP—, resultan evidentes las dificultades para llevar a término una reforma como la prevista.

Ante la nueva situación, las AIC han orientado su estrategia conforme a un doble objetivo: lograr que del Acuerdo autonómico nacional resulte una particular relación de Canarias con el Estado (análoga a la que pretenden el PNV y CIU) o bien, de no ser ello posible, incluir en los mismos la expresa manifestación de salvaguarda del posterior desarrollo estatutario de Canarias.

Es muy probable que, de plantearse este tema en la Cámara autonómica, sea compartido este planteamiento por todos los grupos políticos (de los que no se excluiría, seguramente, el PSC-PSOE, por su compromiso institucional, y en evitación de los riesgos de exacerbación «nacionalista» que ello evidentemente habría de comportar).

Quizá convenga añadir, como dato para una reflexión final, una referencia a los escollos que cabe prever para el Pacto nacional como el que se gesta, en el que intervienen el Gobierno del Estado y los partidos, pero no las Comunidades Autónomas como tales; además de las cuestiones que pudiera suscitar la concepción del Estado que subyace en los mismos (sobre la que algo habría que decir en relación con su plena ortodoxia constitucional), no se debe desconocer que en Canarias, a diferencia de lo que sucede en las restantes Comunidades de su grupo, el acuerdo PSOE-PP encuentra un reflejo parlamentario minoritario, que no garantiza a priori la expresión institucional de la Comunidad ajustada a dichos pactos.

c) *Posición de la Comunidad Autónoma respecto del acuerdo de financiación autonómica para el período 1992-1996*

Cronológicamente, el debate sobre la posición de la Comunidad respecto de este Acuerdo queda fuera de los límites de este Informe, puesto que tiene lugar en un pleno celebrado el 22 de enero del presente año sobre la base de una Comunicación del Gobierno autónomo. Todos los grupos expresaron su apoyo a éste en la defensa de sus planteamientos ante las instancias del Estado.

D) Participación ciudadana mediante el ejercicio de la iniciativa legislativa popular

A lo largo de 1991 se ha ejercitado esta modalidad participativa en tres ocasiones por los correspondientes colectivos de ciudadanos. Se trata en cada caso de: a) promover una Ley proteccionista para una zona agrícola del Valle de La Orotava en Tenerife, b) una Ley de protección de los animales y c) una Ley de homologación con los funcionarios de la Comunidad correspondiente a su nivel del importante colectivo de funcionarios docentes no universitarios.

La primera de estas iniciativas fue tomada en consideración y remitida a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. La segunda se halla en trámite de recuento y comprobación de las firmas (aunque se da la paradoja de haberse aprobado ya sobre dicha materia una Ley de iniciativa gubernativa). La tercera fue retirada por los proponentes. También se aprobó una Ley de homologación de los referidos funcionarios como ya se recoge en el correspondiente apartado.

Conforme se ha indicado, debe recordarse que el Gobierno se anticipó a las dos últimas de estas iniciativas remitiendo al Parlamento los correspondientes Proyectos de Ley con posterioridad al planteamiento de aquellas.

Siglas	Partidos o coaliciones
AC-INC	Asamblea Canaria-Izquierda Nacionalista Canaria. En las pasadas elecciones autonómicas, fusionada con ICU, concurre como ICAN
AHI	Agrupación Herreña Independiente
AIC	Agrupaciones Independientes de Canarias
AIT	Agrupación Tinerfeña Independiente Es el núcleo inicial y más influyente de AIC
AM	Asamblea Majorera Fuerza insularista de Fuerteventura
CDS	Centro Democrático y Social
ICAN	Izquierda Canaria Resultado de la fusión de AC-INC e ICU
ICU	Versión canaria de IU En las últimas elecciones concurre integrada en ICAN
PP	Partido Popular
PMI	Plataforma Municipal Independiente Agrupación electoral para concurrir a las elecciones municipales de La Laguna
PSOE o PSC-PSOE	Partido Socialista Obrero Español en Canarias

1992

RASGOS GENERALES 1992

Como rasgos más característicos de la actividad de la Comunidad Canaria a lo largo de 1992 podrían señalarse la importancia relativa de las cuestiones financierotributarias dentro del conjunto de la actividad autonómica; las negociaciones con el Gobierno del Estado sobre los aspectos económicos del Régimen Económico-Fiscal, y la relevancia de las gestiones acerca de la CEE relacionadas con el desarrollo de las reglamentaciones del Programa de opciones específicas por el alejamiento y la insularidad (POSEICAN) —en particular la organización común de mercado (OCM) para el sector platanero y el régimen especial de abastecimiento (REA)—. Completan el cuadro la prosecución de los trabajos de la Comisión parlamentaria que estudia la reforma del Estatuto y, en otro orden de ideas, la estabilidad de la coalición gubernamental y los nuevos agrupamientos políticos en alguna Corporación local o los que parecen perfilarse ante las elecciones generales.

LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS

A) Actividad legislativa

En el período reseñado se aprobaron diez Leyes. Cuatro de ellas se refieren a materias relacionadas con la Hacienda, a las que se puede añadir una intervención legal expropiatoria en favor del Patrimonio autonómico. Otras dos regulan Organismos que vienen a reformar o completar los dispositivos institucionales autonómicos mediante la modificación del Consejo Económico y Social y la creación de un Instituto de Formación y Empleo. Las tres restantes suponen actuaciones puntuales en la protección de una zona agraria de interés paisajístico, la ordenación de un Colegio profesional y la creación de una Premio de la Comunidad Autónoma.

- Dentro del primero de estos grupos destaca, además de la Ley 10/1992, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1993 (BOE núm. 82, 06/04/1993), la Ley 8/1992, de 4 de diciembre, modificadora del impuesto autonómico sobre los combustibles derivados del petróleo (BOE núm. 6, 07/01/1993) en la que, además de introducir determinadas reformas en la ordenación de este tributo, se establece un recargo transitorio para el período 1992-96 con el que se pretende dar cobertura a una política de saneamiento financiero de las corporaciones locales. Con ocasión de la tramitación y discusión parlamentaria de esta Ley se puso de manifiesto la necesidad de contemplar la garantía constitucional que protege el régimen económico fiscal de Canarias desde la perspectiva de la necesidad de asegurar, frente incluso a la Ley autonómica, la preservación de un diferencial fiscal sustantivo en relación con la fiscalidad peninsular, limitación de la que deriva la imposibilidad de agotar dicho diferencial y, en el presente caso, además, la transitoriedad de la medida instrumentada. De las otras tres Leyes incluidas en este grupo, una de ellas, la Ley 3/1992, de 6 de julio (BOE núm. 217, 09/09/1992), autoriza una transferencia de crédito y concede un crédito extraordinario para atender a las obligaciones previstas en la Ley electoral autonómica en relación con las elecciones de mayo de 1991; la segunda, la

Ley 4/1992, de 6 de julio (BOE núm. 217, 09/09/1992), modifica la cuantía máxima de los avales a prestar por la Comunidad Autónoma en 1992 y concede un suplemento de crédito para atender a las empresas agrícolas del sector tomatero; la tercera, en fin, la Ley 2/1992, de 26 de junio (BOE núm. 217, 09/09/1992), instrumenta medidas de finalidad expropiatoria singular sobre inmuebles colindantes con el edificio del Parlamento.

- Dos de las Leyes aprobadas en 1992 modifican o innovan aspectos particulares de la organización institucional autonómica. La Ley 1/1992, de 27 de abril (BOE núm. 217, 09/09/1992), deroga la Ley 8/1990, de 14 de mayo, creadora del Consejo Económico y Social, dándole una nueva fisonomía a esta institución: los cambios afectan a la composición, naturaleza institucional, procedimiento y competencias. El Instituto Canario de Formación y Empleo creado por la Ley 7/1992, de 25 de noviembre (BOE núm. 3, 04/01/1993), es un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que participa en la elaboración de las políticas de empleo del Gobierno autónomo e integra representaciones del Gobierno, de los agentes económicos y sociales y de las Corporaciones insulares y municipales.
- El último de los grupos indicados comprende: la Ley 5/1992, de 15 de julio (BOE núm. 217, 09/09/1992), norma proteccionista de una zona rural para la que se establece un régimen singular con carácter de medida puntual y en tanto se establezca un nuevo régimen autonómico de áreas rurales protegidas que modifique la normativa vigente al respecto desde 1985; la Ley 6/1992, de 15 de julio (BOE núm. 223, 16/09/1992), que viene a añadir un premio a la comunicación a los Premios Canarias establecidos por la Ley 2/1984, de 11 de abril, a cuya regulación añade ciertas modificaciones sobre el carácter rotatorio de su otorgamiento, y, finalmente, la Ley 9/1992, de 10 de diciembre, por la que se crea el Colegio Profesional de Podólogos (BOE núm. 15, 18/01/1993).

B) Actividad reglamentaria de la Cámara

Por resolución aprobada por la Mesa de la Cámara se dictan normas interpretativas del artículo 42 de Reglamento de la misma, relativo a las solicitudes por parte de las Comisiones de información o documentación y a las comparecencias ante ella de los miembros del Gobierno para informar de los asuntos relacionados con sus respectivos Departamentos, de otras autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto de consideración por aquellas, así como de otras personas competentes con el fin de informar o asesorar a las mismas.

C) Trabajo de la Comisión ad hoc para la reforma del Estatuto

Como consecuencia del debate parlamentario de 26 de noviembre de 1991 sobre la Comunicación del Gobierno relativa a la reforma del Estatuto (vid. *Informe* 1991, págs. 73-75), se constituyó una Comisión parlamentaria para el estudio de dicha cuestión en la que se incluyeran representantes de todos los Grupos parlamentarios y a cuyas reuniones se invitaron a especialistas en las distintas materias. Los temas abordados por esta Comisión fueron estos: a) definición estatutaria del territorio de la Comunidad; b) designación de los Senadores autonómicos; c) facultades del Presidente del Gobierno para disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones; d) papel de los Cabildos en la estructura administrativa de la Comunidad; e) carácter del infor-

me del Parlamento en los Proyectos estatales de modificación del REF; f) mecanismos de financiación de la Comunidad canaria; g) procedimiento de reforma del Estatuto.

En cuanto a las competencias autonómicas, el plan de trabajo de la Comisión incluyó también el estudio de las siguientes cuestiones: a) propuestas al Gobierno del Estado sobre transferencia o delegación de facultades para la ordenación autonómica de determinadas cuestiones relacionadas con la residencia y trabajo de extranjeros; b) la incorporación al Estatuto de las competencias transferidas por la LOTRACA; c) la posibilidad de que la Comunidad asuma competencias para modificar los tipos de gravámenes del REF; d) la posibilidad de asumir nuevas competencias. Este elenco no es cerrado, pues la Mesa, a propuesta de los Grupos parlamentarios, podría incorporar nuevas cuestiones.

A finales de 1992, la Comisión ya había estudiado todas las materias incluidas en su plan de trabajo, por lo que los Grupos parlamentario ICAN y CCI presentaron sendas propuestas de articulado para ser debatidas en la referida Comisión. Sin embargo, la introducción en el debate político, por declaraciones a la prensa del Presidente de la Comunidad, de la sugerencia de modificar el sistema electoral (sugerencia que es aceptada por todos los Grupos parlamentarios a excepción del de AIC), tuvo como consecuencia que el PSC-PSOE propusiera como tema de estudio de la Comisión la reforma de la regulación estatutaria de dicho sistema, a lo que respondió el grupo parlamentario de las AIC proponiendo la inclusión de los siguientes temas para su estudio: a) nuevas fuentes del Derecho; b) recurso de inconstitucionalidad de las Leyes autonómicas por fracciones de los miembros del Parlamento; c) conflicto negativo de competencias; d) Diputado del Común; e) recurso previo de antiestatutoriedad ante el Consejo Consultivo; f) comercio exterior; g) ratificación por referéndum de las modificaciones estatutarias.

En sesión de 22 de diciembre, la Comisión acordó incluir una y otra propuesta en su agenda de trabajo, con lo que no resulta previsible la fecha de terminación de los mismos.

D) Actividad reglamentaria del gobierno

En 1992 el Gobierno autónomo aprobó 187 Decretos. En el apartado correspondiente de este *Informe*, se recogen los que por su carácter innovativo del Ordenamiento autonómico corresponden propiamente al ejercicio de la potestad reglamentaria de aquél.

Clasificados sectorialmente, tomando por referente la Consejería concernida de manera exclusiva o principal por la materia a la que los mismos se refieren, hemos seleccionado los Decretos que tratan de las siguientes cuestiones:

- Presidencia: Reglamento de organización y funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno autónomo; modificación del Reglamento de organización y funcionamiento del Patronato de Fundaciones; modificación del Reglamento de Colegios Profesionales.
- Economía y Hacienda: regulación del régimen de transferencias corrientes y de capital a las Universidades; modificación del régimen general de subvenciones y ayudas; instrucciones sobre el régimen y cuantía de las retribuciones de los altos cargos y del personal al servicio de la Comunidad; delegación en los miembros del Gobierno del otorgamiento de subvenciones por razones de interés público; fijación de las características que deben reunir las entidades locales beneficiarias del Fondo de cooperación con las Administraciones locales; enco-

mienda a las Oficinas de Distrito hipotecario de la gestión y liquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Reglamento orgánico del Instituto Canario de Estadística; regulación del régimen de concesión de avales a las Corporaciones locales; régimen de subvenciones al transporte interinsular de mercancías; delegación en el Consejero de Economía y Hacienda del otorgamiento de avales a las empresas del sector tomatero para los créditos de la campaña 1992-93; declaración de reconocido interés público de las subvenciones a las empresas del indicado sector; delegación de la aprobación de la adaptación de las tarifas del arbitrio sobre la producción y las importaciones (APIM: nuevo impuesto especial canario integrado en el REF); modificación del régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma; reestructuración del sistema de recaudación ejecutiva; normas para la gestión del Impuesto general indirecto (IGIC: nuevo impuesto especial canario integrado en el REF); regulación de las declaraciones censales relativas a empresarios o profesionales sujetos al IGIC y otros impuestos y tasas; modificación del Reglamento del Impuesto especial autonómico sobre combustibles derivados del petróleo.

- Educación, Cultura y Deportes: régimen de formalización de convenios con los Ayuntamientos en materia de RAM de centros públicos; régimen de constitución y funcionamiento de las federaciones deportivas; ordenación de las acciones de la Comunidad Autónoma en materia de formación profesional ocupacional; creación de una red de información juvenil; regulación del currículo de educación infantil; modificación del régimen de las acciones en materia de formación profesional ocupacional; modificación del régimen jurídico del Consejo Universitario de Canarias.
- Agricultura y Pesca: regulación del otorgamiento de subvenciones para inversiones en explotaciones agrarias; desarrollo de la Ley 4/1992, 6 de julio, en materia de avales y subvenciones a las empresas del sector tomatero para la campaña 1992-93; declaración de reconocido interés social de las subvenciones a dichas empresas para la indicada campaña; modificación del régimen de ayudas para mejoras de regadíos; modificación del régimen de dotación de medios de radiocomunicación de las embarcaciones de pesca de litoral.
- Turismo y Transporte: Reglamento orgánico de la Consejería; régimen de otorgamiento, modificación o extinción de autorizaciones de transporte; régimen de subvenciones al transporte interinsular de mercancías; modificación del régimen de autorizaciones de transporte; modificación del Reglamento de Agencias de Viajes; régimen de subvenciones al transporte marítimo interinsular de viajeros.
- Trabajo y Función Pública: Reglamento orgánico de la Consejería; reglamentación de la gestión económica de las Residencias de tiempo libre de la Comunidad; reglamentación del programa de fomento del empleo; modificación del Reglamento de fomento del empleo; Reglamento del Consejo Económico y Social de Canarias.
- Obras Públicas, Vivienda y Aguas: creación de la Cámara Urbana de Canarias; régimen de acreditación de laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación; aprobación de los Estatutos de los Consejos insulares de Aguas de Tenerife y de Gran Canaria; regulación y auxilios a la autoconstrucción de viviendas; normas sobre subvenciones para la adquisición de viviendas de protección oficial.
- Industria, Comercio y Consumo: régimen de los operadores mayoristas de productos petrolíferos.

- Sanidad y Servicio Sociales: modificación de la estructura orgánica de la Consejería; creación de la Comisión de atención a las drogodependencias; modificación de la misma; regulación de los centros y servicios de atención a drogodependientes; régimen de ayuda económicas básicas en supuestos de marginación y pobreza.

CONFLICTIVIDAD Y COOPERACIÓN

En este año, la Comunidad canaria planteó un recurso de inconstitucionalidad. A su vez el Gobierno del Estado desistió de un recurso de este tipo planteado en 1987. Por otra parte, la Comunidad mantuvo una postura discrepante con el Acuerdo de financiación autonómica para el período 1992-96.

A) Conflictividad constitucional

Mediante el primero de dichos recursos (RI 831/92, BOE del 07.05.92) se impugnó la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, por entenderse que determinados preceptos y partidas presupuestarias vulneraban los preceptos de los artículos 54.1 del Estatuto de Canarias y 138.1 de la Constitución en lo que concierne al equilibrio económico entre las distintas partes del territorio español «atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular», dado que una vez que el legislador del Estado hubo concretado este interés general estatal en determinadas obras de infraestructuras e instalaciones de telecomunicaciones (arts. 95 y 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio), debió consignar en específica partida presupuestaria la correspondiente financiación, cosa que se entienden que no hizo. El acuerdo parlamentario impugnatorio ofrece la particularidad, que luego se señala, de no contar con el apoyo de una parte de las fuerzas políticas que sustentan al Gobierno y sí con la aquiescencia de toda la oposición. Por idéntico motivo, se han iniciado ya los trámites parlamentarios para impugnar, asimismo, la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

En este apartado de la conflictividad constitucional debe consignarse también el acuerdo de desistimiento del Gobierno del Estado respecto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el mismo contra la Ley 13/1986, de 30 de diciembre, de modificación parcial de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo, por la que se ampliaban las competencias de esta institución de autogobierno. Tal desistimiento ha estado motivado por la STC 204/92, de 26 de noviembre, por la que se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad 2414/91, planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia. Entiende el Alto Tribunal que si bien no puede interpretarse de manera restrictiva el artículo 107 CE, limitando la función consultiva del Consejo de Estado al Gobierno y a la Administración central, ello ha de entenderse sin perjuicio de lo que las Comunidades Autónomas puedan decidir en base a su autonomía institucional. De ahí que, en relación con la interpretación de la que deba ser objeto el artículo 23.2 de la Ley Orgánica reguladora de dicho Consejo, se declare que «la intervención del órgano legislativo autonómico excluye la del Consejo de Estado, salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía o la Ley autonómica establezcan lo contrario para supuestos determinados».

B) Desacuerdos políticos

Como ya se señalaba en el *Informe* del año anterior (pág. 75), el Gobierno de Canarias, con el apoyo explícito del Parlamento autónomo (Resolución de 22 de enero de 1992), expresó su discrepancia con el Acuerdo de financiación autonómica para el período 1992-96. En esta actitud ha persistido a lo largo del año, no obstante haberse alcanzado un acuerdo, pendiente aún de su definitiva formalización. En otro lugar de este mismo *Informe* damos cuenta de las incidencias parlamentarias que ha tenido esta cuestión.

Por otra parte, el contencioso sobre inversiones estatales en las carreteras de Canarias, al que se hacía referencia en el *Informe* de 1991 (págs. 62-63), parece haber entrado a finales del año reseñado en vías de entendimiento.

C) Cooperación con las Corporaciones locales

Por lo que se refiere a las relaciones con las Corporaciones locales los datos más reseñables de 1992 son los siguientes:

- Instrumentación de diversas medidas tendentes a corregir la situación generalizada de grave crisis financiera que afecta a las Corporaciones locales canarias. Expresiva de esta situación es la Comunicación de 30 de julio del Gobierno Autónomo al Parlamento «Sobre la situación financiera de las Administraciones Públicas Canarias» (BOPC n.º 90, de 18 de febrero). Sobre la necesidad de esta actuación autonómica había venido insistiendo la Federación Canaria de Municipios (FECAM). Consecuencia de esta iniciativa gubernamental fue la aprobación de un recargo transitorio para los ejercicios de 1992 a 1996 sobre el Impuesto especial autonómico sobre combustibles derivados del petróleo mediante la aprobación de la Ley 8/1992, de 4 de diciembre, ya referenciada.
- Propuestas contenidas en la Comunicación de 30 de julio del Gobierno al Parlamento Autónomo (BOPC, loc. cit.) «Sobre la estructura competencial de las Administraciones Públicas Canarias», debatida en el Pleno de la Cámara Autonómica de 29 de octubre (DSPC, n.º 24, págs. 1760 y ss.).
- En 1992, y como consecuencia de la reforma de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias llevada a cabo por la Ley 20/1991, de 7 de junio, desaparecen las figuras impositivas que hasta entonces integraban dicho régimen, del que se nutren las Haciendas Locales en dicha Comunidad. En su lugar se establece un arbitrio sobre la producción y las importaciones (APIM, en vigor desde el 1 de julio de 1991) y un Impuesto general indirecto (IGIC), especie de IVA canario que ha entrado en vigor el 1 de enero de 1993.
- Acuerdo sobre el denominado «Pacto del Territorio», auspiciado por la Consejería de Política Territorial del Gobierno autónomo, apoyado por la FECAM, con el que se pretende racionalizar el uso del suelo mediante la concertación de las Administraciones competentes. Se prevé incluso una refundición de las distintas disposiciones autonómicas vigentes en materia de régimen del suelo.

- Continuación de la política de Planificación sectorial insular, iniciada con los Planes Insulares de Residuos Sólidos y continuada con los de Ordenación Territorial e Hidrológicos, contando al efecto con financiación autonómica.
- Convenios de colaboración suscritos o renovados por distintas Consejerías del Gobierno Autónomo con diferentes Ayuntamientos y Cabildos. Hay registrados unos 29 convenios cuya distribución por Consejerías es la siguiente: Sanidad y Servicios Sociales (11); Educación, Cultura y Deportes (6); Turismo y Transportes (5); Obras pública, Vivienda y Aguas (4); Agricultura y Pesca (2); Política Territorial (1).

ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

A) Actividad parlamentaria no legislativa

Además de la tramitación y aprobación de las diez Leyes reseñadas, y de dos debates generales —sobre el «Estado de la Región» y sobre los Presupuestos Generales de la Comunidad, respectivamente—, la actividad parlamentaria tuvo sus más destacados reflejos en los debates y resoluciones que se indican a continuación, agrupados por razón de su objeto.

Destaca ante todo la preocupación por las cuestiones relacionadas con los ajustes subsiguientes a la importante transformación llevada a cabo por la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico-Fiscal de Canarias (REF).

En unos casos, fue el preceptivo informe previo previsto en la garantía constitucional-estatutaria de dicho régimen (D. A. tercera, CE y art. 54, EACan) lo que motivó la atención del Parlamento. Así sucedió en los siguientes casos: informe del Proyecto de Ley por la que se aplaza el comienzo de la aplicación del IGIC hasta el 1 de enero de 1993 y se modifican parcialmente las tarifas del APIM (Pleno del 19 de mayo). La cuestión del aplazamiento, que ya había sido discutida en la Cámara el 18 de febrero del año anterior, lo será de nuevo en el Pleno de los días 28 y 29 de septiembre, como consecuencia de una proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Popular sobre actuaciones ante el Gobierno del Estado en relación con la entrada en vigor de dicho impuesto.

Esta cuestión tiene un interés político considerable: los sectores empresariales, los partidos de oposición, y uno de los dos que sustentan el Gobierno, esgrimen argumentos basados en las dificultades técnicas del impuesto y el retraso con que, a su juicio, se dictó por el Gobierno del Estado el Reglamento del mismo con el fin de lograr el retraso de su entrada en vigor; incluso puede hablarse de una resistencia empresarial a su exacción acompañada y del anuncio de la interposición de recursos jurisdiccionales, a partir del 1 de enero de 1993, momento inicial de su aplicación. Quizá, más allá de las dificultades técnicas apuntadas —y también de algunos errores materiales respecto de muy concretos productos para los que la cuantía del gravamen parece ser superior a la correspondiente al área peninsular—, es muy posible que las razones de fondo tengan mucho que ver con la mayor transparencia proporcionada por la mejor técnica del IGIC, nuevo impuesto, como se ha dicho, equivalente al IVA.

Otra cuestión tributaria de especial interés ha sido la que ha motivado la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales. En fase de Proyecto dicha Ley fue informada por el Parlamento de Canarias (Pleno del 11 de noviembre), como resultaba preceptivo, dada su incidencia

en determinados aspectos del REF protegidos por la garantía constitucional-estatutaria que ampara esta importante especialidad económico-fiscal canaria, Sin embargo, la Ley definitivamente aprobada alteraba sustancialmente lo informado con la consiguiente contravención de la mencionada garantía, al incorporar nuevas disposiciones que modifican o afectan dicho REF, de las que no tuvo conocimiento la Cámara autonómica al emitir el preceptivo Informe, poniéndose con ello de manifiesto, una vez más, la falta de un procedimiento parlamentario *ad hoc* que permita a las Cortes Generales tramitar este tipo de Leyes con plena adecuación a las referidas garantías. Ello ha motivado que tanto el Gobierno como el Parlamento hayan acordado recurrir la norma ante el Tribunal Constitucional y que el Gobierno, además, haya decidido plantear un conflicto de competencia en relación con el Real Decreto 1623/1992, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan determinados preceptos de la mencionada Ley.

También en relación con el REF, ha ocupado, asimismo, buena parte de la atención parlamentaria en el período del que se informa la cuestión que se refiere a la modificación de sus aspectos económico. Para entender las características y la trascendencia del tema ha de tenerse presente que la modificación de dicho régimen especial vino determinado por la incorporación a la CEE, lo que hacía inevitable la adaptación fiscal y, consiguientemente, la incorporación de nuevas figuras tributarias obedientes a las nuevas exigencias.

Ahora bien, con el fin de mantener los necesarios equilibrios y servir a las finalidades que han justificado y justifican la diferenciación fiscal de Canarias, las instancias estatales decidieron —en contra del parecer de las autoridades autonómicas y de las fuerzas políticas, partidarias ambas de la simultaneidad de ambos procesos— escalonar la modificación global de aquel régimen, modificando primeramente lo aspectos fiscales, posponiéndose la reforma de los aspectos económicos orientada a producir efectos compensatorios de la nueva fiscalidad e incentivos de la actividad económica en el nuevo marco fiscal y comunitario.

Lo dicho ilustra suficientemente sobre el interés con el que se sigue las negociaciones que a estos efectos vienen llevando a cabo los Gobiernos estatal y autonómico y explica el interés parlamentario, que ha determinado las comparecencias del Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno autónomo en los Plenos de la Cámara de los días 24 y 25 de junio y 22 de septiembre y ante la Diputación Permanente de la misma el 30 de julio.

La Cámara también ha centrado su atención en otros temas relacionados con la CEE; particularmente con las cuestiones agrarias, haciendo un seguimiento de las gestiones del Gobierno ante las instancias comunitarias y expresando a éstas el parecer de aquélla. Así, el Presidente del Gobierno compareció ante el Pleno de la misma el 23 de abril para informar de las gestiones realizadas ante las instituciones de la Comunidad sobre los problemas concernientes a los sectores agrario y pesquero, y en relación con los Reglamentos del Programa de Opciones Específicas por la lejanía y la insularidad de las Islas Canarias (POSEICAN). El Parlamento, por su parte, aprobó el 29 de octubre, por asentimiento y tras un corto debate, una Declaración Institucional en relación con la propuesta de Reglamento de la Comunidad por la que se establece la Organización Común de Mercado (OCM) en el sector del plátano, valorando favorablemente dicha propuesta e interesando la incorporación a la misma de determinadas mejoras a favor de dicha producción, «dada la importancia social, económica y paisajística del principal cultivo de Canarias».

El saneamiento financiero de las Haciendas locales y su participación en el ejercicio de la competencia autonómica prevista en la ordenación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (Ley 14/1990, de 20 de julio y disposiciones concordantes), fue igualmente objeto de

atención parlamentaria. Primeramente en los debates que como consecuencia de sendas Comunicaciones del Gobierno autónomo tuvieron lugar los días 28 y 29 de octubre. Con posterioridad, mediante la tramitación y aprobación de la Ley 8/1992, de 4 de diciembre, ya reseñada, en la que se establece un recargo transitorio durante un cuatrienio sobre el Impuesto especial autonómico sobre los combustibles derivados del petróleo para atender a dicho saneamiento.

Una cuestión particular que, no obstante, motivó un importante debate en la Cámara autonómica —significativo, por la subyacencia al mismo de un factor solidarista no siempre presente en una sociedad en la que, a veces, pugnan por primar los horizontes insulares— fue el ocasionado por una proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Centrista (ex-CDS) planteando la necesidad de una actuación autonómica especial tendente a mejorar la situación social y económica de la Isla de Gran Canaria aquejada de una importante crisis por todos reconocida. Dicha Proposición, debatida en el Pleno del día 2 de diciembre, fue aprobada por unanimidad.

Otros dos debates parlamentarios tuvieron lugar con ocasión de dos cuestiones de las que ya se ha dado cuenta. Uno de ellos tuvo por objeto la consideración de una Comunicación del Gobierno sobre las razones de su disenso del Acuerdo sobre Financiación Autonómica para el período 1992-96, con la subsiguiente aprobación unánime de una Resolución el 22 de enero. El otro, consistió en la discusión y aprobación, el 18 de marzo, de una proposición no de Ley del Grupo Parlamentario AIC —el Grupo Socialista retiró el apoyo que inicialmente había dado a esta iniciativa— instando un acuerdo de impugnación por motivos de inconstitucionalidad de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 a la que ya se ha hecho referencia; se aprobó dicha proposición por mayoría simple con los votos de todos los grupos, a excepción del PSOE, discrepante en este punto de las AIC, su socio en el Gobierno autónomo.

B) Actividad gubernativa no reglamentaria

Las Leyes aprobadas en 1992 —con las excepciones representadas por las Leyes 2/1992, de iniciativa parlamentaria, y 5/92, de iniciativa popular— son de iniciativa gubernativa. El Gobierno remitió, además, un Proyecto de Ley de Ordenación de la Actividad Comercial en Canarias que actualmente se tramita en el Parlamento.

Por otra parte, el Gobierno remitió al Parlamento seis Comunicaciones, a las que ya se ha hecho referencia en relación con los debates suscitados por las mismas. Tratan de las siguientes cuestiones: a) sobre financiación de la Comunidad Autónoma (24 de enero); b) sobre los Borradores de los Reglamentos (CEE) del Consejo que desarrollan el Reglamento y la Decisión que seguidamente se indican; c) ampliación del contenido de la anterior Comunicación (30 de abril); d) sobre la estructura competencial de las Administraciones públicas canarias (30 de julio); e) sobre la situación financiera de las Administraciones públicas canarias (30 de julio); y f) sobre el debate sobre el estado de la Región (25 de septiembre).

Entre los éxitos más notables del Gobierno en el período analizado deben, sin duda, reseñarse las gestiones llevadas a cabo ante las Autoridades comunitarias —apoyadas, obviamente, por el Gobierno del Estado— para los desarrollos del Reglamento (CEE) n.º 1911/91, del Consejo, de 26 de julio de 1991, relativo a la aplicación del Derecho Comunitario en las Islas Canarias, y de la Decisión del Consejo, de la misma fecha, por la que se establece el ya citado Programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de las Islas Canarias.

En 1992, tales gestiones han cristalizado en diversas propuestas de Reglamento, siendo especialmente importantes los concernientes a la Organización Común de Mercado (OCM) para el plátano procedente de las Islas y el Régimen Especial de Abastecimiento (REA).

- Por virtud del Tratado de Adhesión, el mercado peninsular quedó reservado al plátano de Canarias hasta el 31 de diciembre de 1995. Ahora bien, con la entrada en vigor del Mercado único el primero de enero de 1993, se hacía necesario un dispositivo de protección que garantizase la pervivencia de este importante sector de la economía de las Islas defendiéndole de la muy fuerte concurrencia de las producciones de Centroamérica y el Caribe, sobre todo. Las gestiones llevadas a cabo han sido, como decimos, fructíferas y, como consecuencia de ellas hay una propuesta de Reglamento regulador de dicha OCM, estimándose que su entrada en vigor tendrá lugar el uno de julio de 1993. Este régimen supone: ayudas para la comercialización del producto, precios de garantía y protecciones arancelarias frente a las producciones extracomunitarias en tanto no se encuentre colocada la producción de la Comunidad.
- Por lo que se refiere al REA, recordemos que el Reglamento (CEE) N.º 1911/91 citado modifica la posición de Canarias en la Comunidad, tal como resultaba del Tratado de Adhesión (Protocolo II). En lo que ahora nos importa, ello tiene esta doble consecuencia. De una parte, la integración de Canarias en el territorio aduanero, es decir, la aplicación del arancel aduanero común y de los derechos comunitarios de importación dirigidos a proteger la producción agrícola comunitaria. De otra, la aplicación en Canarias de la política comercial común y de las políticas comunes agrícola y pesquera.

Ahora bien, dicho Reglamento subordina la plena aplicación a Canarias de la política agrícola común a la entrada en vigor de un Régimen Especial de Abastecimiento de productos agrícolas (vegetales, cereales, aceite, huevos, leche, carne, etc.) destinados al mercado local y esenciales para el consumo o su transformación en el Archipiélago. Este régimen especial, cuyos principios se contienen en el POSEICAN, consiste fundamentalmente en que una serie de productos pueden ser importados en Canarias de terceros países exentos de las exacciones reguladoras y/o del arancel aduanero común. Dichos productos deben estar destinados al mercado local y no pueden ser reexpedidos sin elaborar a los demás países de la Comunidad. El POSEICAN ha sido desarrollado por numerosos Reglamentos comunitarios que regulan el régimen y cuantía de la importación de esos productos de abastecimiento.

A esta importante proyección de la Comunidad Autónoma canaria en el ámbito supranacional europeo, debe añadirse la significada, en el mismo ámbito, por los frecuentes contactos de los responsables autonómicos —Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno autónomo; Presidente del Parlamento y Parlamentarios— con las instituciones comunitarias europeas. Y, asimismo, los contactos mantenidos por el Presidente de la Comunidad, en sintonía con el Servicio exterior del Estado, en sus desplazamientos al extranjero.

C) Los partidos políticos

Como signos más característicos de la vida política de la Comunidad Autónoma durante 1992, hay que destacar, de una parte, la estabilidad no exenta de fricciones de la coalición gubernamental; de otra, los nuevos agrupamientos políticos que se perfilan con vistas a las próximas elecciones generales. A ellos se podría añadir —pues no en vano los escenarios municipales y

autonómicos se conectan por la red partidista— la inestabilidad política del gobierno municipal de una de las dos sedes capitalinas de la Comunidad.

- La coalición PSOE/AIC que gobierna Canarias desde las elecciones autonómicas de mayo de 1991, con una cómoda mayoría de cuarenta Diputados en una Cámara de sesenta escaños, ha ido desarrollando su programa de gobierno sin mayores obstáculos, lo que parece lógico dada la amplitud de sus asistencias parlamentarias. A ello se añade la función, coordinadora de ambas fuerzas y dirimente de sus discrepancias, que viene desempeñando la Mesa de seguimiento del Pacto de Gobierno, integrada por cualificados miembros de ambas formaciones. Se trata de un mecanismo informal interpartidista que, con carácter previo y en las cuestiones que así lo requieran, facilita el acuerdo que luego se perfila, formaliza y explicita por el Gobierno.

Las mayores discrepancias hasta ahora advertidas entre ambos componentes del Gobierno se plantean en aquellos asuntos cuya decisión depende del Gobierno central y en los que hay desacuerdo entre las instancias estatales y autonómicas. En estos casos, difícilmente puede alcanzarse y mantenerse la plena coincidencia entre un partido nacionalista moderado como las AIC y la fracción canaria, PSC-PSOE, de otro de ámbito estatal que, además, sustenta el Gobierno del Estado. Como muestras significativas de este tipo de discrepancias pueden señalarse: el contenido aún no resuelto, aunque sí en vías de solución, como se ha dicho, por la financiación estatal de carreteras en Canarias; determinados aspectos de la bases económicas del REF; la pretensión de nuevo aplazamiento de la entrada en vigor del IGIC; la impugnación de los Presupuestos Generales del Estado para 1992; ciertas cuestiones relacionadas con la reforma del Estatuto (que llevaron a una votación discrepante de los dos partidos del Gobierno de algunas de las resoluciones aprobadas tras el debate sobre el «Estado de la Región», o a formular unilateralmente ciertas propuestas no compartidas como la modificación del sistema electoral planteada por el PSOE y la incorporación de un referéndum de reforma estatutaria apuntado por las AIC, etc.).

- Por otra parte, y a medida que se acercan las elecciones generales crece la impresión de la dificultades que pudiera tener la coalición como consecuencia de la alianza para concurrir a las mismas de las AIC con todas las fuerzas de la oposición a excepción del PP, con el objetivo de alcanzar una representación parlamentaria que les permitiera formar Grupo Parlamentario y actuar en las mismas como «Minoría canaria», puesto que el «nacionalismo» es el denominador común de una coalición en la que entrarían a formar parte, junto a dichas AIC, todas las demás formaciones políticas, excepto como decimos el PP; es decir, Iniciativa por Canarias (ICAN); Centro Canario Independiente (CCI); y Asamblea Majorera (AM).

Aunque siempre es aventurado avanzar pronósticos, parece difícil que ello conlleve la ruptura de la actual coalición de Gobierno: aparte de la diversidad de los ámbitos en los que se mueven ambas coaliciones, cabe apuntar que en época de dificultades económicas como las que actualmente atraviesan importantes sectores de nuestra sociedad no se dan las mejores condiciones para alimentar tensiones con las instancias políticas centrales.

ICAN fue originariamente una coalición electoral formada por: a) Izquierda Canaria Unida (versión canaria de Izquierda Unida), formada por el Partido Comunista de Canarias, el Partido de la Revolución Canaria (minúsculo grupo, vestigio de la extinta UPC) e independientes; b) Asamblea Canaria Nacionalista (ACN), organización cuyos orígenes se remontan a la actividad vecinal y sindical desarrollada por la HOAC y los cristianos de base, al amparo de la Iglesia durante la Dictadura; de ideología nacionalista y autogestionaria, tiene un importante poder municipal en Gran Canaria y, en Tenerife, influencia sindical notable en Transportes, Portuarios y Tabaco a

través de su organización sindical, la Confederación Autónoma Nacionalista Canaria (CANC); c) Unión de Nacionalistas de Izquierda (UNI), otro vestigio de la desaparecida UPC; y d) Roque Aguayro, un grupo de exclusiva implantación en el municipio de Agüimes (Gran Canaria), cuyo Ayuntamiento llevan gobernando desde hace años. A lo largo de 1992, esos cinco grupos transformaron la coalición electoral en un partido del mismo nombre en cuyo seno se han fusionado.

Como consecuencia de la política de alianzas de ICAN de cara a las últimas elecciones autonómicas y de la resistencia de sectores del Partido Comunista de Canarias (PCC) a su desaparición, en el proceso de consolidación de ICAN como partido político surgió IUC, una nueva organización de Izquierda Unida Canaria, animada fundamentalmente por el PCC, que es la nueva versión canaria de Izquierda Unida, fuerza que se opone frontalmente al proyecto de una Minoría Canaria.

El Centro Canario Independiente (CCI), es fruto de la conversión de una parte importante del CDS canario al «nacionalismo»; cuenta con siete Diputados regionales.

Asamblea Majorera (AM), es un partido insularista de Fuerteventura, con una ideología asamblearia y nacionalista; cuenta con ciertas parcelas de poder municipal en dicha isla, dos Diputados regionales y un Senador.

— Como ya se ha apuntado, una de las características de la vida municipal de la ciudad de Las Palmas —que, como se sabe, comparte con Santa Cruz de Tenerife la capitalidad de la Comunidad Autónoma— es la inestabilidad de su Ayuntamiento. Tras las elecciones autonómicas de 1991, y como réplica al Gobierno bipartito autonómico —presentado en Gran Canaria como proclive a los intereses de Tenerife, se forma en dicha Isla una coalición que agrupa a todo lo partidos, excepto el PSOE, con el fin de desplazar a éste de los Gobiernos tanto municipal como insular (Cabildo).

Este último objetivo se consigue con una moción de censura que desaloja de su Presidencia al candidato del PSOE a los pocos días de ser investido, colocando en su lugar un Consejero elegido por la lista de Asamblea Canaria Nacionalista (ACN). Para el Ayuntamiento la coalición acuerda que la alcaldía sería ocupada, por rotación y por este orden, por los cabezas de lista del CDS, PP e ICAN. Sin embargo, en el tiempo que media entre la constitución del nuevo Ayuntamiento y el final del primer turno acordado, varios Concejales han abandonado el partido por el que resultaron elegidos, pasando a formar un Grupo mixto.

Así las cosas, al momento de procederse a la renovación convenida en la Alcaldía, opta a la misma el cabeza de lista a quien hubiese correspondido según dicho turno pero con la particularidad que en ese momento ni forma parte del partido por el que concurrió a las elecciones (el PP) ni se apoya en la misma coalición, puesto que en unión de otros cuatro Concejales escindidos del PP —que han pasado a formar parte de Independientes de Gran Canaria (formación vinculada a las AIC que no concurrió como tal a las elecciones municipales)— forman una nueva mayoría pactando con el PSOE.

A la vista de ello, el PP impugna el nombramiento ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Canarias por entender que la condición de cabeza de lista no es inherente a la condición de concejal, por lo que al pasar al Grupo mixto, el nuevo alcalde ha perdido tal condición y no puede tener lugar su nombramiento al no poder ostentar la condición de candidato, de acuerdo con lo preceptuado por la LOREG (art 196.a). Desestimado el recurso por dicha Sala, y habiéndose recurrido en amparo ante el Tribunal Constitucional, éste ha anulado la sentencia de la misma sentando la interesante doctrina que se contiene en la STC de 26 de enero de 1993.

1993

RASGOS GENERALES 1993

Tres hechos relevantes han marcado el acontecer político de la Comunidad Autónoma canaria a lo largo de 1993. La formación de una nueva mayoría de Gobierno; el incremento de la atención por la política nacional, y la maduración del proyecto de ley económica que deberá renovar los perfiles de su peculiar régimen económico-fiscal, constituyen en nuestra opinión los aspectos más destacados del año que se reseña.

Condicionada en muy buena medida por estos factores, la Comunidad canaria ha desarrollado en este tiempo una actividad institucional que viene definida por una dinámica partidista en la que el agrupamiento de un conjunto de fuerzas con cierto grado de heterogeneidad interna y ambiental matiza con alguna intensidad el período analizado.

LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS

Actividad legislativa

A lo largo de 1993, sólo se aprobaron tres Leyes. Si se tiene en cuenta que una de ellas es la Ley de Presupuesto para 1994 (BOE núm. 21, 25/01/1994) y que otra aprueba un crédito extraordinario (BOE núm. 307, 24/12/1993), parece evidente lo menguado de la actividad estrictamente legislativa. La tercera de dichas leyes es la que crea una Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales como entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia, cuya actividad, sin embargo, ha de ajustarse al ordenamiento jurídico-privado (BOE núm. 137, 09/06/1993). Si se repasan los *Informes* correspondientes al cuatrienio 1989-1992, puede comprobarse que las Leyes aprobadas durante el mismo suponen un promedio de 12'5 leyes/año, del que resulta bastante alejada la producción de 1993.

La explicación de este hecho —dando por supuesto un razonable descenso en la producción de nuevas leyes a medida que se completa el ordenamiento autonómico— ha de encontrarse, sin duda, en la crisis política que se desencadena el pasado mes de abril con la presentación y aprobación de una moción de censura promovida por una de las dos fuerzas políticas que formaban el Gobierno de coalición PSC-PSOE/ AIC, a la que se unen en dicha censura, y en el Gobierno subsiguiente, otras cuatro hasta entonces en la oposición. La resolución de esta crisis, pues, determinó el acceso al Gobierno autónomo de una coalición de heterogéneas procedencias originarias, aunque agrupadas en común nacionalismo no bien definido aún en el plano ideológico. Es razonable pensar que esta circunstancia haya tenido bastante que ver con las trabajosas gestiones para el acople de dichas fuerzas en el nuevo Gobierno, lo que muy probablemente ha podido dificultar la articulación y el desarrollo del programa legislativo a desarrollar en la presente legislatura.

Por otra parte, tras las elecciones generales de junio del pasado año, la atención política de la Comunidad se ha proyectado con acentuada intensidad hacia la política nacional, al dilucidarse en el escenario político de ésta ciertas cuestiones que atraen marcadamente el interés de la clase política y de la opinión pública autonómica por las razones que más adelante se expresan.

Actividad reglamentaria de la Cámara

Como consecuencia de la privación del ejercicio de su cargo que afecta a un Diputado regional condenado por sentencia firme del Tribunal Supremo, la Mesa de la Cámara se vio en la necesidad de dictar una Resolución que le permitiera afrontar el difícil problema planteado al encontrarse hasta entonces mayoría y oposición en la relación 31/29. Por virtud de dicha Resolución se establece que en las sesiones plenarios de la Cámara, en el cómputo de la mayoría a la que se refiere el artículo 78.1 de su Reglamento (a cuyo tenor para que aquella y sus órganos puedan tomar acuerdos «deberán estar reunidos reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros»), la Mesa de la misma «deducirá previamente el número de escaños pertenecientes a los Diputados que se encuentren privados del ejercicio del cargo en virtud de sentencia firme condenatoria por delito doloso». También se procederá de este modo para la determinación de las mayorías especiales exigidas reglamentariamente.

Trabajos de la Comisión *ad hoc* para la reforma del Estatuto

A lo largo de 1993, esta Comisión —de cuya constitución y primeros trabajos se ha dado cuenta en anteriores *Informes*— continuó ocupándose de la modificación de diferentes aspectos del Estatuto de Autonomía. En el momento actual se ha revisado la totalidad del articulado estatutario, habiéndose propuesto modificaciones que afectan a los artículos 1, 2, 4, 7, 8, 11, 12, 13, 16, 17, 21, 22, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 38, 43, 45, 53, 54, 61, 63 y 64. También se han propuesto modificaciones a las Disposiciones adicionales primera y segunda, y a las Disposiciones transitorias primera, segunda y octava. La gran mayoría de estas modificaciones han sido propuestas por el Grupo Parlamentario de las Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC); en menor medida, por el PSC-PSOE. El Partido Popular ha propuesto modificaciones bastante más puntuales y limitadas.

Las cuestiones debatidas se refieren fundamentalmente a los aspectos que sistematizamos y resumimos como sigue:

- *Definición institucional de la Comunidad Autónoma.* Las Agrupaciones Independientes de Canarias proponen, de una parte, la supresión de la expresión «del que emanan sus poderes» (referida al pueblo canario en el artículo 1.1), lo que se conecta, como se verá, con el papel que se proponen asignar a los Cabildos insulares; de otra, la inclusión como objetivo de la Comunidad que la misma asume como tarea esencial «la cooperación internacional con otros pueblos en el marco constitucional y estatutario».
- *Delimitación de su territorio.* Las AIC proponen incluir como territorio de la Comunidad «las aguas interiores, aguas jurisdiccionales y zona económica exclusiva en los términos de la legislación del Estado» a los efectos del ejercicio de las competencias estatutarias. Por el contrario, el PSC-PSOE sólo se refiere a «las aguas de jurisdicción española que circunden a todas ellas» (las islas e islotes). El Partido popular, por su parte, afirma como competencia del Estado el mar territorial y la zona económica exclusiva.
- *Condición política de canarios.* Las AIC matizan la actual regulación añadiendo que «en los términos que fijen las leyes españolas y canarias, tendrán una especial consideración administrativa los descendientes de los ciudadanos canarios emigrados»; y, por otra parte, que los

ciudadanos extranjeros a los que por tratados internacionales se les reconozcan derechos políticos en el territorio español «gozarán de derechos administrativos singulares».

- *Configuración de los Cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma.* Con este fin, y además de la eliminación ya señalada de la expresa referencia a los poderes de la Comunidad como emanados del pueblo canario, las AIC pretenden sustituir el precepto según el cual los poderes de la Comunidad «se ejercerán a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente» por otro a cuyo tenor dichos poderes se ejercerán «a través de las instituciones del Parlamento, del Gobierno y su Presidente y de los Cabildos insulares de cada una de las siete islas».
- *Fuentes del Derecho autonómico.* En la propuesta de las AIC se contempla incluir dentro de las mismas los Decretos-leyes y los Decretos legislativos.
- *Reforma del sistema electoral.* El PSC-PSOE es partidario de modificar el sistema electoral autonómico estableciendo un distrito regional constituido por ocho circunscripciones de las cuales siete coinciden o corresponden a las actuales circunscripciones insulares, en tanto que la octava circunscripción comprende la totalidad del territorio de la Comunidad. Mientras no se disponga otra cosa por una ley del Parlamento de Canarias aprobada por las dos terceras partes de sus miembros, el número de diputados a elegir por las circunscripciones insulares sería el mismo que en la actualidad; por la circunscripción regional se elegirían diez diputados, con lo que la Cámara pasaría a contar con setenta en lugar de los sesenta actuales. Las listas electorales que concurren en cada circunscripción insular deberían contener tantos candidatos como escaños a cubrir en ella, más tantos candidatos como diputados a elegir en la circunscripción regional. En la atribución de escaños correspondientes a la circunscripción regional no se considerarían aquellas listas que obtuviesen menos del cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la región. En cada circunscripción insular sería necesario, como en la actualidad, que las listas que concurren en la misma obtengan al menos el cinco por ciento de los votos emitidos en la región o el veinte por ciento de los emitidos en la misma.
- *Disolución facultativa de la Cámara parlamentaria y mandato cuatrienal subsiguiente.* Las AIC pretenden incorporar al Estatuto dicha posibilidad y eliminar del mismo la limitación del mandato corto subsiguiente que actualmente existe para los supuestos de disolución automática de la Cámara, de producirse el supuesto contemplado para la eventualidad de inelección parlamentaria de Presidente del gobierno.
- *Procedimiento de reforma del Estatuto.* Tanto el PP como el PSC-PSOE proponen una regulación similar a la prevista por Estatuto de la Comunidad Valenciana, lo que implica que, en el supuesto de no aprobación por las Cortes Generales de una reforma propuesta por el Parlamento autonómico, se deberá devolver al mismo su propuesta para nueva deliberación acompañada de mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución y propuesta de soluciones alternativas. Las AIC, por el contrario, plantean una regulación similar a la de los Estatutos de las Comunidades accedidas al autogobierno por el procedimiento regulado en el artículo 151, CE, cuya nota más destacada, como se sabe, es la preceptividad del referéndum de los electores de la Comunidad Autónoma.
- *Garantías del Régimen Económico-Fiscal de Canarias.* La modificación por los órganos estatales este Régimen especial requiere actualmente informe previo del Parlamento autóno-

mo «que para ser favorable», como dice el Estatuto, «deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros». No queda claro, sin embargo la eficacia de este parecer autonómico respecto de las Cortes Generales. De ahí las propuestas del PP y de las AIC tendentes a clarificar esta cuestión. Los primeros proponen explicitar que dicho informe sea vinculante, si se cuenta para su aprobación con las dos terceras partes de los miembros de la Cámara autonómica. En la misma línea, las referidas Agrupaciones explicitan que «para ser favorable y posibilitar tal reforma,» deberá ser aprobado por las dos terceras partes de los Diputados regionales; y que, «en caso contrario, persistirá en sus propios términos el régimen vigente». En el caso de las AIC, estas garantías formales se refuerzan con determinados principios que constituyen garantías materiales para los ingresos de la Comunidad Autónoma o condicionamientos de los contenidos de las correspondientes políticas estatales. Así, se establece que serán de titularidad de la Comunidad Autónoma todos los impuestos de naturaleza indirecta que graven la entrega de bienes y prestación de servicios, correspondiendo a la misma la creación, modificación y regulación normativa de tales impuestos; y, además, que si de una reforma del sistema tributario estatal resultare una variación sensible de aquellos ingresos de la Comunidad Autónoma que dependen de tributos estatales o los propios del régimen fiscal específico, «el Estado, de acuerdo con la Comunidad, deberá adoptar las medidas compensatorias que garanticen los principios de equilibrio y suficiencia financiera de la Hacienda canaria». Asimismo, dentro de las nuevas competencias exclusivas de la Comunidad que se proponen figura: «Hacienda canaria. Deuda de la Comunidad Autónoma. Conservación, modificación y desarrollo, en el ámbito de sus competencias, del régimen económico y fiscal propio de Canarias».

Por otra parte, como reflejo del contencioso que ha dado lugar a la impugnación de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1992 y 1993, las AIC proponen la inclusión de un precepto estatutario que establezca que en cada ejercicio presupuestario habrá de ejecutarse un Programa de Inversiones Públicas distribuido entre el Estado y la Comunidad Autónoma de tal modo que las inversiones estatales no sean inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las Comunidades Autónomas, excluidas de este cómputo las inversiones que compensen el hecho insular.

Finalmente, incluyen una cláusula general en virtud de la cual el Estado «deberá garantizar en todo momento la capacidad financiera y presupuestaria de la Comunidad Autónoma para la prestación de los servicios públicos y administrativos a que viene obligada en virtud de las competencias y delegaciones incluidos en el presente Estatuto, en especial, la necesidad de crear servicios insulares capaces de cumplir con los principios de eficacia y proximidad al ciudadano».

- *Inclusión de nuevas competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma.* Además de las competencias exclusivas en materia de Hacienda pública que se acaban de mencionar, las AIC proponen añadir nuevas competencias estatutarias, también con el carácter de exclusivas, entre las que figuran la legislación electoral interior que afecte, no sólo al Parlamento, sino, además, a los Cabildos insulares en los términos previstos en el Estatuto (reformado); las normas procesales y de procedimientos administrativos y económico-administrativo y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen administrativo, económico y fiscal canario y de la organización propia de Canarias; los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materias de su competencia; la planificación, desarrollo y promoción de la econo-

mía canaria de acuerdo con la ordenación general de la economía; y, finalmente el sector público propio de Canarias en cuanto no esté afectado por otras normas del Estatuto.

- *Competencias de los órganos jurisdiccionales de Canarias.* Tanto el PSC-PSOE como las AIC proponen incluir los recursos de casación en materia de Derecho especial canario entre las competencias de dichos órganos. También el recurso de revisión respecto de sentencias firmes dictadas por los mismos. Los socialistas, además, proponen la participación de la Comunidad en las necesidades de aquellos con medios y recursos, incluso con la adscripción de funcionarios propios de la misma.
- *Residencia y trabajo de extranjeros.* Proponen las AIC que el Estatuto incorpore un precepto en cuya virtud, la residencia y el trabajo de los extranjeros en Canarias requiera un tratamiento especial, debiéndose consultar a la Comunidad Autónoma en la tramitación de tratados internacionales o legislación estatal que regule tales situaciones. Se podrán establecer límites temporales o cuantitativos al trabajo de extranjeros en el Archipiélago en función de la problemática del mercado laboral, sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones comunitarias europeas de aplicación en Canarias.
- *Participación en la negociación de tratados y acuerdos internacionales.* Según postula, asimismo, el mencionado Grupo, cuando dichos tratados o acuerdos afecten directamente al régimen económico-fiscal de Canarias, el Gobierno autónomo deberá participar en el seno de las Delegaciones estatales «que negocien, ejecuten o fiscalicen tales protocolos internacionales».

Actividad reglamentaria del Gobierno

Por razones de claridad expositiva, agrupamos en los siguientes apartados la exposición de la actividad reglamentaria del Gobierno autónomo que de manera puntual se recoge en las fichas normativas que figuran en otro lugar de este Informe. Dichos apartados no reflejan necesariamente la actividad promovida por cada Consejería, sino los temas más destacados —a juicio, evidentemente, del autor de este informe— de la referida actividad.

I. Economía y Hacienda. En este ámbito, destacan los siguientes grupos de disposiciones:

1. *Ordenación tributaria.* Por su relevancia en la función recaudatoria hay que referirse, ante todo, a las regulaciones concernientes al Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) que comprenden: normas concernientes a su gestión, liquidación e inspección y deber de informar anualmente de los sujetos pasivos del mismo en relación con las operaciones con terceras personas; así como ciertas modificaciones de determinados procedimientos tributarios por incidir en los mismos la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. A ellas hay que añadir las modificaciones del Reglamento del Impuesto autonómico sobre los combustibles derivados del petróleo con el fin de equiparar los conceptos de «operador» y «comerciante» mayorista, así como para modificar el tipo de gravamen que pesa sobre estos productos.

2. *Emisión de deuda pública.* Para financiar programas de inversiones en infraestructuras, reformas, acondicionamientos y mejoras de Centros de enseñanza, construcción de Centros escolares y viviendas, se dispone (julio de 1993) la emisión de deuda pública, amortizable e inte-

rior, por un importe de tres mil millones de pesetas para financiar las operaciones de capital que figuran en el Anexo II de la Ley 11/1991, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1992; en noviembre del mismo año se dispone una segunda emisión por un importe de ocho mil millones de pesetas de los cuales se destina cinco mil millones para los objetivos que figuran en el Anexo II de la Ley 10/1992, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1993, y tres mil para financiar las inversiones que figuran en el Anexo de la Ley 2/1993, de 19 de noviembre, de crédito extraordinario, por este mismo importe, y consiguiente modificación presupuestaria, para financiar las Corporaciones locales. Por otra parte dentro de las medidas previstas en esta misma Ley 2/1993, figura también la autorización en cuya virtud se dicta el Decreto 325/1993, de 23 de diciembre, por el que se autoriza el otorgamiento de avales de Tesorería en favor de la Universidad de La Laguna, por un importe de seiscientos millones de pesetas, con destino a la finalización de obras contempladas en el Plan Universitario de Canarias.

3. *Cooperación con las Corporaciones locales.* Un capítulo importante de la cooperación de la Comunidad Autónoma con las Corporaciones locales —además de la cooperación financiera que se acaba de mencionar— está representado por las medidas de ejecución de la Ley 8/1992, de 4 de diciembre. Por un primer Decreto, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, se aprueban los criterios conforme a los cuales se determinan los porcentajes de participación (población de derecho, superficie, solidaridad intermunicipal y presión fiscal) en el reparto del Fondo de cooperación local, constituido con el recargo transitorio establecido por dicha Ley sobre el impuesto autonómico sobre los combustibles derivados del petróleo, afecto al saneamiento y mejora de las Haciendas locales. Un segundo Decreto, propuesto por la Consejería de Presidencia y Turismo, aprueba el Plan de saneamiento financiero para la distribución del referido Fondo destinado a la refinanciación y mejora de dichas Haciendas.

4. *Actividad subvencional.* Dentro de esta actividad de la Comunidad Autónoma, hay que mencionar la regulación del régimen de subvención a las pequeñas y medianas empresas; regulación del régimen de subvenciones al transporte interinsular de viajeros; regulación del otorgamiento de subvenciones para la adquisición de suelo para la promoción de viviendas de protección oficial. También dentro de esta política de atención a las pequeñas y medianas empresas debe reseñarse la elevación hasta trescientos millones de pesetas el límite de participación del Gobierno en Sociedades de garantía recíproca que tengan su domicilio social en Canarias.

5. *Atención al sector público estatal.* De acuerdo con las previsiones del artículo 62.2 del Estatuto de Autonomía, se crea una Comisión de estudios sobre dicho sector en Canarias, adscrita a la Presidencia del Gobierno autónomo. Corresponde a la misma elaborar los estudios, informes y propuestas referentes a la gestión de las empresas comprendidas en dicho sector y su incidencia socioeconómica en la región.

II. Organización y el funcionamiento de la Administración autonómica. Bajo esta rúbrica cabe comprender una serie de disposiciones que sistematizamos del siguiente modo:

1. *Reestructuración de la Administración autonómica.* Como consecuencia de la formación del nuevo Gobierno se producen importantes reajustes en cinco de las diez Consejerías de las que consta el Gobierno: estos cambios afectan a la Presidencia del Gobierno, así como a las hasta entonces denominadas Consejerías de «Agricultura y Pesca», «Industria, Comercio y Consumo» y «de la Presidencia» que respectivamente, pasan a denominarse «Agricultura y Alimentación», «Industria y Comercio», «Presidencia y Turismo». La Consejería de «Trabajo y Función

Pública» mantiene su denominación, pero ciertas funciones de programación, dirección y ejecución de la función inspectora de los servicios autonómicos y de racionalización de la función administrativa pasan a pertenecer a la Presidencia del Gobierno. Las Consejerías de Economía y Hacienda, Educación, Cultura y Deportes, Obras Públicas, Vivienda y Aguas, Política Territorial y Sanidad y Asuntos Sociales continúan con las funciones que anteriormente venían desempeñando. En congruencia con estos cambios, se modifican los Reglamentos orgánicos de diversas Consejerías y se atribuyen dotaciones a las correspondientes Secretarías Generales Técnicas.

2. *Regulación de Comisiones interdepartamentales y creación y regulación de ciertos órganos de la Administración autonómica.* Se crean y regulan las Comisiones Interdepartamentales del Gobierno —de Asuntos Económicos, para la Reforma Administrativa y de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa— que, además de las funciones de coordinación y propuesta de aquellos asuntos que le sean sometidos por el Presidente del Gobierno, cumplen funciones resolutorias y reglamentarias como órganos desconcentrados del Gobierno. Asimismo se reorganiza la Comisión de Administración Territorial de la Comunidad Autónoma, órgano de colaboración permanente entre la Administración autonómica y las Corporaciones locales. También se crea un Consejo Asesor del Presidente en materia de Política Económica y Social.

Por último, se aprueba el Reglamento del Instituto Canario de Empleo y se modifica el Reglamento del Consejo de Entidades Canarias en el Exterior.

3. *Regulaciones concernientes a la contratación y a ciertos trámites administrativos.* Se atribuye a la Presidencia del Gobierno la aprobación de los pliegos-tipos de cláusulas particulares en las modalidades contractuales de uso más frecuente y contenido reiterado y homogéneo y, asimismo, se aprueban los tipos de cláusulas administrativas particulares para los contratos de obras, suministros y asistencias mediante los procedimientos de subasta, concurso y contratación directa. También se dictan normas relativas a la evacuación de los trámites de información pública en las Islas no capitalinas.

4. *Administración y ordenación de las aguas.* Se aprueban los Estatutos de los Consejos Insulares de Aguas de las islas de El Hierro, La Palma, y La Gomera. Estos Consejos —creados por la Ley autonómica 12/1990, de 26 de julio, de aguas— son entidades de Derecho público, dotados de personalidad jurídica y autonomía funcional, que asumen en régimen de descentralización funciones de gestión, ordenación, dirección y planificación de los recursos hidráulicos. También se ha aprobado un Reglamento sancionador en materia de aguas.

5. *Actualización de las valoraciones del coste de los servicios inherentes a determinados traspasos a los Cabildos insulares.* Se actualizan las valoraciones correspondientes a traspasos a los Cabildos insulares de Tenerife (en materia de transportes y de agricultura) y de La Palma (agricultura).

6. *Asignación de medios transferidos por la Administración del Estado.* Se adscriben a la Consejería de Educación determinados medios traspasados tras acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma, correspondientes a centros docentes hasta ahora dependientes del Ministerio de Defensa.

III. Otras reglamentaciones autonómicas.

- *Educación*. Regulación del currículo de educación primaria; regulación de la creación y funcionamiento de los Centros de formación del Profesorado.
- *Agricultura*. Adopción de medidas para el desarrollo y modernización de las estructuras de comercialización del sector platanero; regulación del Registro de explotaciones ganaderas.
- *Industria*. Creación de la Comisión de control y seguimiento del Plan energético de Canarias (PECAN).
- *Política Territorial*. Desarrollo de las previsiones del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación urbana sobre delimitación de áreas de reparto; normas sobre la adaptación de los Planes Generales de determinados Municipios a los plazos establecidos por el mencionado Texto refundido.
- *Trabajo y Función Pública*. Regulación del Programa Canario de Empleo en proyectos que respondan a necesidades colectivas; nuevo marco normativo para el desarrollo de actividades de formación profesional ocupacional; regulación del Programa del Gobierno autónomo para el fomento del empleo.
- *Sanidad y Asuntos Sociales*. Modificación del régimen de ayudas básicas para atención a situaciones de marginalidad y pobreza; adscripción a la Consejería de la Escuela de Servicios Sociales de Canarias; creación de una Comisión de acreditación, evaluación y control de Centros sanitarios que realicen tratamientos con opiáceos.

CONFLICTIVIDAD Y COOPERACIÓN

Conflictividad constitucional

- En 1993 han quedado resueltos los siguientes asuntos pendientes ante el Tribunal Constitucional al haber recaído sobre los mismos las sentencias o resoluciones que se indican: a) STC de 14 de enero de 1993, por la que se resolvió el conflicto positivo de competencia n.º 1256/87, promovido por el Gobierno del Estado en relación con el Decreto 38/1987, de 7 de abril, por el que se modifica el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo; b) STC 61/1993, de 18 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad n.º 2461/90 promovido por el Gobierno del Estado contra la Ley autonómica 13/1990, de 26 de julio, reguladora de las Cajas de Ahorro; c) STC de 1 de julio de 1993, se resolvió sobre los recursos de inconstitucionalidad n.º 525, 534 y 536 planteados, junto con otros Gobiernos autónomos, por el Gobierno de Canarias, contra la Ley 31/1987, de 10 de febrero, de Ordenación de las Telecomunicaciones; d) Auto de 26 de enero de 1993 por el que dicho Tribunal da por finalizado, por desistimiento del Estado, el recurso de inconstitucionalidad n.º 506/87 contra la Ley canaria 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo, en la redacción dada a la misma por la Ley autonómica 13/1986, de 30 de diciembre.
- Los asuntos planteados en el mismo período fueron estos: a) recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno autónomo contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante; b) recurso de inconstitucionalidad interpuesto

por el Parlamento de Canarias contra la Ley 38/92, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales; c) recurso de inconstitucionalidad interpuesto, asimismo, por dicho Parlamento contra la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos del Estado para 1993; d) conflicto positivo de competencia n° 894/1983 planteado por el Gobierno autónomo en relación con el Real Decreto 1623/1992, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y se atribuyen competencias en materia de gestión, recaudación, comprobación e investigación, en relación con el impuesto especial sobre determinados medios de transporte.

Cooperación con las Corporaciones locales

- En relación con las medidas de desarrollo de la Ley 8/1992, de 24 de diciembre, por la que se estableció un recargo transitorio sobre el impuesto autonómico sobre los combustibles para el saneamiento financiero de dichas Corporaciones, se acaba de hacer público un informe solicitado por el Gobierno autónomo a una empresa privada del que parece interesante destacar estos aspectos: a) la deuda a corto plazo de los ochenta y siete Municipios canarios ascendía a finales de 1992 a unos ochenta y cuatro mil millones de pesetas; b) los Municipios siguen sin hacer los esfuerzos necesarios para disminuir su déficit financiero; así, por ejemplo, en la fecha indicada, los recibos pendientes de cobro ascendían a 21.796 millones de pesetas; c) el comportamiento varía según el tipo de Municipio: la situación es extremadamente grave para los de carácter turístico, a los que siguen los capitalinos (con un déficit, respectivamente, de 9.134 y 9.400 millones); es mejor la situación de los Municipios agrícolas y de servicios; en su conjunto, tan sólo 12 de los 87 Municipios de la Comunidad están realmente saneados en dicha fecha; d) en el plan de saneamiento de dichas Corporaciones correspondiente al cuatrienio 1992/95, la Comunidad destina 7.600 millones en 1994, exigiendo que las mismas limiten las inversiones, reduzcan el recurso al crédito bancario, contengan el gasto corriente, elaboren presupuestos de ingresos realistas y aumenten la recaudación; hasta el momento, sólo tres Municipios han dejado de acogerse a dicho plan.
- La distribución de los fondos procedentes del Plan Canario de Empleo ha dado lugar a una importante confrontación, por desacuerdos sobre su reparto entre la Federación Canaria de Municipios (FECAM), liderada por los alcaldes socialistas, y el Gobierno (particularmente, con el Consejero de Trabajo y Función Pública). La cantidad asignada a dicho Fondo ascendía en 1993 a dos mil millones de pesetas.
- Ciertas dificultades, no exentas de un importante trasfondo político-partidista han retrasado la descentralización prevista en los Acuerdos parlamentarios de 28 y 29 de octubre de 1992, relativos a transferencias y delegaciones a los Cabildos y a los Ayuntamientos. En lo que se refiere a los traspasos a los Cabildos el tema conecta, como luego se indica, con las distintas sensibilidades de las fuerzas que integran la Coalición que sustenta al Gobierno respecto de lo que debe quedar en manos de éste y que ha de trasladarse a aquellos en materia de carreteras, puertos y viviendas.
- Como nota expresiva de una voluntad simplificadora de las complejidades con las que tropieza el ciudadano en sus relaciones con un sistema en el que confluyen las Administraciones municipal, insular, autonómica y estatal, puede señalarse la presentación ante la Cámara autonómica de una Proposición no de ley por la que los grupos parlamentarios integrados en la Coalición que actualmente gobierna en la Comunidad instan al Gobierno autónomo a ne-

gociar sendos convenios con los Cabildos, los Ayuntamientos y el Estado para dar validez a las solicitudes, escritos y comunicaciones presentadas en los registros de cualquier Administración distinta de la Administración destinataria. Asimismo se insta a la elaboración, conjuntamente con las Corporaciones locales, de un Plan de informatización de los registros que permita la intercomunicación de todas las Administraciones públicas, incluida la estatal.

ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Actividad parlamentaria no legislativa

La Cámara regional celebró a lo largo del año 12 sesiones plenarias. La Diputación Permanente se reunió tres veces. De la actividad llevada a cabo en este período, destaca sobre todo la presentación de una moción de censura que al haber prosperado determinó un cambio de Gobierno y una nueva composición de la mayoría parlamentaria. Como grandes temas que ocuparon la atención de la Cámara, además de la referida moción —y, obviamente, de la discusión de los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1994—, podemos reseñar: a) la modificación de los aspectos económicos del Régimen económico-fiscal; b) la interposición de dos recursos de inconstitucionalidad contra las Leyes de Impuestos Especiales y de Presupuestos Generales del Estado para el año 1993; c) las incidencias del nuevo Impuesto General Indirecto Canario (IGIC); d) la atención financiera a las Corporaciones locales; e) los problemas relacionados con las transferencias a los Cabildos insulares; y f) ciertas cuestiones institucionales puntuales que luego se reseñan.

— *Planteamiento de una moción de censura.* La presentación de dicha moción estuvo precedida por una comparecencia del Gobierno, a petición de dos grupos parlamentarios de la oposición, para informar de las gestiones llevadas a cabo con el Gobierno del Estado para la tramitación de una Ley de modificación de los aspectos económicos del Régimen Económico-Fiscal de Canarias, cuestión pendiente desde la aprobación de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales de dicho Régimen, al haberse acordado por el Gobierno del Estado un tratamiento legislativo diferenciado de ambos aspectos. Las fisuras entre las dos fuerzas políticas que sustentaban al Gobierno, PSC-PSOE y AIC, se hizo patente: mientras el primero argumentaba sobre el balance globalmente positivo de la negociación con el Gobierno central, las segundas exteriorizaban su insatisfacción. Sin embargo, ello no era en sí mismo expresivo de la inminencia de una crisis de Gobierno, puesto que, en la peculiar «cultura del pacto» en que se inscribe dicho Gobierno, no era insólita la exteriorización de desacuerdos políticos de cierta entidad (lo que, por lo demás, había también acontecido en el Gobierno de coalición AIC-CDS-PP-AHI correspondiente a la anterior legislatura). En este caso, además, planeaba probablemente la idea de acentuar la presión frente al Gobierno central, una vez alcanzados determinados compromisos del mismo en las referidas negociaciones, desde un Gobierno sustentado por la Coalición nacionalista. Dicha idea se venía fraguando con vistas a las elecciones generales que previsiblemente tendrían lugar en otoño, según se pensaba entonces. La presentación de dicha moción indica que los dirigentes de la referida coalición consideraron llegado el momento de explicitar dicha estrategia e iniciar su andadura desde un Gobierno autónomo sustentado por los treinta y un diputados pertenecientes a la misma.

La fundamentación parlamentaria de la censura ofrece alguna curiosidad para el estudioso del Estado autonómico y de su funcionamiento, al provenir la misma de uno de los dos so-

cios que sustentan el mismo Gobierno y que, por consiguiente, comparten la responsabilidad del mismo.

- *Modificación de los aspectos económicos del REF.* Esta cuestión ha constituido el tema que más ampliamente ha ocupado la atención de los políticos y de la opinión pública —y, sin duda, de los empresarios— en nuestra Comunidad Autónoma. Lógico resulta por tanto su presencia en la vida parlamentaria en la que, además de la solicitud de la comparecencia del Gobierno ya referida, podemos contabilizar: a) el debate de toma en consideración de una propuesta de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales concretada en una «Proposición de Ley de modificación de los Aspectos Económicos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y actualización de los Puertos Francos», presentada por el Grupo parlamentario de las AIC y apoyado por los restantes Grupos de la Coalición Canaria, con la abstención de populares y socialistas, quienes, además de destacar la inoportunidad del tiempo pre-electoral (finales del mes de mayo) para plantear esa iniciativa, muestran su disposición favorable a un texto acordado por todas las fuerzas que sirva de base para la negociación con el Gobierno del Estado; b) debate sobre el Dictamen de la Comisión relativo a dicha proposición, aprobado con sólo los votos de la Coalición, absteniéndose PP y PSC-PSOE (tras la nueva situación originada por las elecciones generales, dicho texto fue admitido a trámite, siguiendo actualmente su curso ante el Congreso de los Diputados); c) proposición no de ley del Grupo centrista sobre tramitación de la modificación de los aspectos económicos del REF, ocasión en la que los distintos grupos enjuician el estado de las negociaciones con el Gobierno central respecto de esta importante iniciativa legislativa; aprueban la proposición todos los grupos de la Cámara, a excepción del PSC-PSOE que se abstiene.

Todas las fuerzas políticas coinciden en atribuir a esta futura ley una importancia crucial para el desarrollo de las Islas, especialmente por las ventajas e incentivos que en la misma habrán de contemplarse para generar condiciones que hagan atrayente nuestra Comunidad a los inversores.

Evidentemente, la discusión una ley de estas características es un importante test para poner a prueba la sensibilidad económica y social de las fuerzas políticas. En este sentido, hemos de decir que, por lo que trasciende a la opinión, parece evidente la importante movilización de la presión empresarial y, a bastante distancia, la de las fuerzas sindicales. También es una buena piedra de toque para medir las debilidades del sistema político autonómico ante la magnitud de los intereses en juego.

El diseño normativo originario de la misma ha sufrido importantes modificaciones al hilo de las negociaciones con el Gobierno central. En un estado actual, su elemento más innovador pudiera estar representado por la Reserva para inversiones —fórmula tomada de la última ley presupuestaria de la República federal de Alemania— que supone la posibilidad de exenciones, que pueden llegar al 90 % de la obligación tributaria sobre los beneficios destinados a inversión por las empresas.

- *Recursos de inconstitucionalidad contra Leyes tributarias y presupuestarias.* El Parlamento debatió dos proposiciones no de ley por las que se recaba el acuerdo de la Cámara para recurrir dos leyes estatales ante el Tribunal Constitucional. Ambas corresponden a la etapa gobernada por la anterior coalición PSC-PSOE / AIC. A instancia de ambos Grupos parlamentarios, y con la anuencia de todos los Grupos de la cámara, se acuerda impugnar la Ley 38/92, de Impuestos Especiales, por razones tanto formales (consistentes en la inexis-

tencia de informe «favorable» de la Cámara autonómica, preceptivamente consultada, por afectar al REF el impuesto de Matriculación de automóviles, y no alcanzar aquel la mayoría cualificada prevista por el Estatuto para ostentar tal condición) como de fondo, pues se entendía que dicho impuesto, tal como definitivamente quedó ordenado a la conclusión de su tramitación parlamentaria modificaba la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF. La segunda proposición, presentada por el Grupo parlamentario de las AIC, se refiere a la impugnación de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, por los mismos motivos por los que fue impugnada la Ley de Presupuestos para 1992: supuesta vulneración de los artículo 54.1 de Estatuto y 138.1 de la Constitución, por entenderse que una vez que el legislador estatal hubo concretado la particular atención «a las circunstancias del hecho insular» en determinadas obras de infraestructuras e instalaciones de telecomunicaciones, según resulta de los artículo 95 y 96 de la Ley 20/1991, citada, debió consignar en específicas partidas presupuestarias la correspondiente financiación, sin haberlo hecho. Al igual que había ocurrido un año antes, el acuerdo impugnatorio ofrece la particularidad de no contar con el apoyo de los socialistas, fuerza integrada entonces en el Gobierno, y sí con el del otro partido gubernamental, las AIC. El resultado de la votación así lo confirma: 28 votos a favor (AIC, y demás integrantes de la futura Coalición Canaria); 23 en contra (PSC-PSOE) y 5 abstenciones (PP). -*Impuesto General Indirecto Canario (IGIC)*. La implantación de este impuesto ha continuado siendo en este año —como ya lo fue en el anterior (véase *Informe* 92, págs. 92-93)— motivo de confrontación y de polémica entre el Gobierno (muy singularizadamente, de su Consejero de Hacienda) y ciertos sectores empresariales. La definitiva entrada en vigor de la normativa correspondiente a este impuesto a comienzos de año, ha tenido diferentes reflejos parlamentarios, de los que cabe mencionar:

a) una comparecencia del Gobierno (Consejero de Economía y Hacienda), a instancia del Grupo popular para informar «sobre la situación fiscal de las islas hasta la entrada en vigor del IGIC, así como las dificultades que la Consejería de Economía y Hacienda está teniendo en la gestión [del mismo] y de las medidas adoptadas para su solución»; b) informe preceptivo (en base a la garantía constitucional-estatutaria del REF) sobre el Proyecto de Ley de medidas urgentes de adaptación y modificación del Impuesto General Indirecto Canario, del Arbitrio sobre la Producción e Importación en las Islas Canarias, de la Tarifa especial del Arbitrio Especial a la entrada de Mercancías y del Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte; el texto del correspondiente dictamen resultó aprobado por cincuenta y seis votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones, por lo que habiendo superado los dos tercios de la Cámara, se entiende que ésta emite respecto de la indicada modificación un Informe «favorable», a los efectos de la indicada garantía; c) de nuevo hubo de comparecer el Gobierno de la primera etapa del año reseñado, para informar a través de su Presidente sobre el traslado al Gobierno central de un acuerdo parlamentario de 22 de diciembre del 92 sobre aplazamiento de la entrada en vigor del IGIC que ya había sufrido un retraso de medio año y que nuevamente se pretendía aplazar por los sectores empresariales representados, sobre todo, por las Cámaras de Comercio de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas de Gran Canaria; c) comparecencia del Gobierno (Consejero de Hacienda), a instancia del Grupo popular, para informar sobre las consecuencias para la Hacienda canaria de la suspensión por el Tribunal Supremo del RD 1473/92, de 2 de diciembre, de normas de desarrollo del IGIC y el APIM; esta suspensión, acordada por dicho Tribunal a instancia de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, podría significar, según se dijo en el debate, un riesgo de no percepción de unos treinta mil millones de pesetas por la Hacienda canaria.

Los ingresos obtenidos en el primer año de vigencia de dicho impuesto han superado en un 20 % (ocho mil millones de pesetas) las previsiones de la Consejería de Hacienda. Con tal motivo, se están planteando en estos días determinadas iniciativas políticas: mientras el PP propone reducir la capacidad recaudatoria del referido impuesto, por entender —en coincidencia con las cúpulas empresariales— que es necesario moderar la presión fiscal, los socialistas —con el objetivo de no perjudicar a Cabildos y Ayuntamientos— proponen mantener inalterado el IGIC y corregir la situación planteada disminuyendo los tipos del impuesto autonómico sobre los carburantes. Téngase en cuenta que mientras el recargo transitorio para el período 1992-96 sobre el impuesto autonómico sobre los carburantes afecta al Plan de saneamiento de las haciendas municipales, un 15 % de su recaudación, la cuota de participación de los Cabildos y Ayuntamientos en el IGIC es de un 50%; y, asimismo, que la atención a las Corporaciones municipales es una obligación de la Comunidad Autónoma que figura como tal, cuantificadamente, en su Presupuesto de gastos, por lo que la eventual reducción del referido impuesto autonómico no impediría su satisfacción.

Los problemas suscitados por la introducción del IGIC en el sistema tributario de la Comunidad no pueden darse por definitivamente conclusos, a pesar de encontrarse ya en su segundo año de vigencia. Así, según referencias de prensa de estos días, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, ante el que pende un asunto relacionado con uno de los reglamentos recaudatorios de dicho impuesto, estudia la posibilidad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad de la Ley que le da cobertura, por dudar de la compatibilidad de dicho impuesto con las franquicias fiscales sobre el consumo a las que se refiere el artículo 45.1 del Estatuto de Autonomía.

- *Atención financiera a las Corporaciones locales.* El interés parlamentario en esta materia se ha centrado en los siguientes asuntos: a) debate de primera lectura sobre el Proyecto de ley de cooperación al saneamiento y mejora de las haciendas municipales canarias, al que no se presentaron enmiendas de devolución ni de totalidad; los grupos fijaron posiciones, siguiendo el proyecto su tramitación en la Cámara; b) debate de primera lectura del Proyecto de ley de crédito extraordinario por un importe de tres mil millones de pesetas con destino a la emisión de deuda pública de las Corporaciones locales canarias y por el que, consiguientemente, se modifican determinados artículos de la Ley de Presupuestos generales de la Comunidad para 1993; no hubo ninguna enmienda de devolución y, habiéndose acordado por la Mesa proponer al Pleno su debate en lectura única, fue aprobado por unanimidad. Con ocasión de la controvertida situación motivada por el reparto de los fondos correspondientes al Plan Canario de Empleo, a la que antes se hizo referencia, el Grupo parlamentario socialista solicitó la reunión de la Diputación Permanente de la Cámara, al plantearse esta cuestión fuera del período ordinario de sesiones, solicitando del Gobierno información sobre los criterios tenidos en cuenta en dicho reparto. Se acordó la comparecencia del Consejero de Trabajo y Función Pública, lo que tuvo lugar en una nueva reunión de la Diputación Permanente convocada a tal fin.
- *Transferencias a los Cabildos insulares.* El Parlamento se ocupó en dos ocasiones de este tema. En la primera de ellas, comparece el Consejero de Presidencia y Turismo, a instancia del Grupo mixto, para informar sobre presuntas alteraciones de los acuerdos adoptados en la Cámara sobre competencias y/o delegaciones a Cabildos y Ayuntamientos. En la segunda, comparece también el indicado Consejero, como consecuencia de una interpelación del Grupo socialista en la que se pregunta al Gobierno sobre el cumplimiento de los menciona-

dos Acuerdos parlamentarios de 1992 relativos a transferencias y delegaciones a los Cabildos y Ayuntamientos.

- *Otras cuestiones institucionales.* Otros temas de cierta relevancia política que ocuparon la atención parlamentaria fueron los siguientes: a) la información del Gobierno sobre la mini-crisis política que tuvo lugar a finales del verano y que aparentemente se cerró con la salida del Gobierno del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, por ciertas discrepancias respecto a los límites de lo que debía retener la Comunidad y qué debería ser transferido a los Cabildos (como después se indica, estas desavenencias se han reproducido a comienzos de 1994 con el nuevo Consejero como protagonista); b) la polémica suscitada por ciertas coincidencias entre los símbolos de la campaña institucional sobre el día de Canarias (30 de mayo) y sus significativas similitudes con los utilizados por la Coalición Canaria en la campaña para las elecciones generales que simultáneamente venía desarrollándose; c) la comparecencia del Presidente del Gobierno, a petición propia, para informar sobre la Comisión bilateral de cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad canaria para dar cuenta de la negociaciones llevadas a cabo en las últimas fechas (octubre de 1993) en el seno de la misma; d) la solicitud del Grupo socialista por la que se interesa la comparecencia del Consejero de Economía y Hacienda para informar sobre el Plan de Desarrollo de Canarias en demanda de conocer ciertas informaciones sobre el Programa de Inversiones cofinanciables por los Fondos Estructurales europeos, solicitud que, tras las intervenciones de los representantes de los grupos fue sometida a votación y desestimada.

Actividad gubernativa reglamentaria

Las tres Leyes aprobadas en el año reseñado corresponden a otras tantas iniciativas del Gobierno, si bien la primera de ellas corresponde a un Proyecto remitido a la Cámara el año anterior. Además de dichas leyes, iniciaron su tramitación parlamentaria el Proyecto de ley de ordenación de la actividad comercial y el Proyecto de ley de establecimiento y modificación de tasas.

Por otra parte, el Gobierno remitió al Parlamento una comunicación sobre el Decreto 144/1993, de 30 de abril, por el que se modifica los tipos de gravamen de ciertos combustibles derivados del petróleo, dando cumplimiento al deber establecido por la Ley autonómica reguladora de dicho impuesto, de informar a la Cámara al respecto. También remitió una comunicación sobre la reestructuración de la Administración de la Comunidad Autónoma subsiguiente al cambio de Gobierno de la misma.

Buena parte de la atención política en el año reseñado ha estado centrada en la negociación con el Gobierno del Estado de ciertos temas entre los que destaca la tramitación ante las Cortes Generales de la proposición de Ley de modificación de los aspectos Económicos del Régimen Económico-Fiscal promovida por el Parlamento autónomo a la que antes se hizo referencia. Estas negociaciones se han visto favorecidas por la presencia en el Ministerio de las Administraciones públicas de un Ministro canario que, con anterioridad, había ostentado en dos ocasiones la Presidencia de esta Comunidad Autónoma. También ha contribuido al entendimiento la nueva situación política originada por las últimas elecciones generales, al dar paso a un Gobierno minoritario que —con independencia de los cambios de hábitos que puedan derivar del nuevo «impulso democrático» superador de las tensiones en las que se desarrolló la anterior legislatura de las Cortes Generales— ha de contar con el acuerdo de otros grupos. En tales circunstancias, la presencia de la Coalición Canaria como Grupo parlamentario favorece ese entendimiento.

to como se ha visto en el apoyo a la investidura del Presidente del Gobierno y en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Fruto del mismo es la creación de la Comisión de Cooperación entre la Administración del Estado y el Gobierno autónomo, ya mencionada, en la que se ha producido un importante nivel de coincidencias.

El ambiente de entendimiento que se ha generado no ha estado exento de esos gestos de desacuerdo entre los interlocutores a los que nos vamos acostumbrando en el Estado autonómico como una especie de ritual de apoyo que acompaña en los momentos que se estiman oportunos a las negociaciones políticas. En esa dinámica se ha conseguido aproximar posiciones entre la Comunidad y el Estado en temas de relevante interés autonómico, como sucede con las transferencias sanitarias, cuyas negociaciones se prevé que concluyan de inmediato; también se ha avanzado en el tema, recurrente en los últimos años, de las carreteras en el que también parece que hay vía libre al entendimiento, una vez que se ha flexibilizado la postura estatal para permitir que no toda la financiación se destine a obra nueva, sino, en parte, a pagar la obra ejecutada, así como respecto de la imputación de ciertas cantidades a la aportación canaria a los efectos de mejorar las expectativas de la Comunidad respecto de ciertos fondos del FEDER.

Otros aspectos de la actividad no reglamentaria del Gobierno han quedado reseñados o se deducen de lo expuesto en el apartado anterior.

Los partidos políticos

En nuestra exposición se ha procurado poner de manifiesto lo más destacado, a nuestro juicio, de la vida política de la Comunidad Canaria a lo largo de 1993. En alguna medida ello refleja — dentro de los límites propios de este tipo de trabajo — la actividad de los partidos en el marco de las instituciones autonómicas. Quizá falte añadir una breve consideración sobre el telón de fondo en el que se sitúa entre nosotros la dinámica de las fuerzas políticas.

El cambio de Gobierno subsiguiente a la presentación de una moción de censura significó el pase a la oposición parlamentaria del Partido socialista. Se mantienen en aquél las Agrupaciones Independientes de Canarias, incorporándose al mismo los restantes partidos representados en la Cámara, a excepción del popular. Desde otra perspectiva, buena parte de la atención política del nuevo Gobierno ha estado condicionada, en un primer momento, por la reestructuración de las Consejerías y de la Administración autonómica. Más tarde ha debido superar ciertos problemas inherentes a la complejidad del reparto del poder, el mantenimiento de un ámbito común de coincidencias en la acción de gobierno y los equilibrios institucionales entre la Comunidad y los Cabildos.

Por otra parte, tras las elecciones generales del mes de junio a las que concurren los partidos integrados en el Gobierno autónomo formando la Coalición Canaria, logran obtener cuatro escaños en el Congreso y cinco en el Senado, y, con ello, la posibilidad de disponer de Grupo parlamentario propio en ambas Cámaras. Al no contar la fuerza más votada en esta legislatura con una mayoría absoluta, cobra especial relevancia la presencia del grupo nacionalista, como así se ha puesto de manifiesto, no sólo en los entendimientos que han precedido a la votación favorable de la investidura del Presidente del Gobierno central o de los Presupuestos del Estado para 1994, sino, sobre todo, en la toma en consideración y en las negociaciones correspondientes a la iniciativa legislativa promovida por el Parlamento ante el Congreso de los Diputados para la regulación de los aspectos económicos del REF.

A su vez, la presencia del anterior Presidente de la Comunidad Autónoma en el Gobierno del Estado al frente del Ministerio de las Administraciones públicas ha supuesto una notable mejora de la posición negociadora de Canarias en relación, sobre todo, aunque no únicamente, con la referida e importante ley. Y, además, un importante reclamo para la opinión pública de las Islas en la que no parece percibir —seguramente por la acción combinada de esta presencia ministerial con la conciencia de la importancia de la Ley económica que se negocia— una atención muy superior por la política nacional que la que se le prestaba últimamente.

Como puede deducirse de lo hasta aquí expuesto, la vida política de la segunda mitad del año reseñado ha estado muy marcada por la negociación de la repetida ley económica y por sus incidencias. Ello tiene, sin duda, un fundamento objetivo, habida cuenta de la importancia que se atribuye a sus previsible contenidos. Pero también ha contribuido sobremedida a acentuar el interés por la misma el celo que ponen los partidos políticos en reflejar de algún modo en ella sus señas de identidad. La Coalición Canaria —y dentro de ella las AIC— son los autores de la propuesta; pero para que ésta puede prosperar en el Parlamento del Estado se ha de contar con los grandes partidos nacionales, siendo ésta la baza que esgrimen tanto el PSC-PSOE como el PP que, asimismo, quieren reflejar su impronta en el texto de la misma. En el caso de los socialistas canarios, además, la cuestión se complica, puesto que la preservación o la mejora de su imagen en Canarias les lleva una y otra vez a tratar de dejar claro ante la opinión pública lo que es acercamiento entre el Gobierno del Estado y la Coalición Canaria y lo que proviene de su iniciativa y de su esfuerzo como tal PSC. En este sentido, exhiben como uno de los logros más positivos de la nueva ley la aceptación por el Gobierno del Estado de la Reserva de inversiones antes mencionada incorporada a la misma por iniciativa suya.

Señalemos para concluir que la mini-crisis de la que antes se dio noticia parece reabrirse a principios de 1994. En la misma se traslucen diferencias notables en la inteligencia de la propia Comunidad Autónoma entre los partidarios de retener el control de ésta sobre las obras públicas —tesis que sustenta el Consejero afectado con el apoyo de CCI, IC, AM (fuerzas con las que también se alinearían IF y otros miembros de la AIC tales como el PIL y la AHI)— y el sector hegemónico de las AIC representado por ATI. Subyacen a estas diferencias divergentes posturas respecto de la concurrencia a las próximas elecciones autonómicas: mientras los primeros se inclinan por convertir la Coalición en Partido, la agrupación de independientes de Tenerife (ATI), parece renuente a tal posibilidad.

ELECCIONES GENERALES 1993. CANARIAS
RESULTADOS COMUNIDAD AUTÓNOMA
RESULTADOS POR PROVINCIA

	Palmas, Las	Tenerife	Canarias
Electores	596.984	586.516	1.183.500
Participación	71,0	66,8	68,9
	%s/vot.		
PP	37,8	29,2	33,7
CDS	1,0	1,5	1,2
PSOE	24,6	35,0	29,6

	Palmas, Las	Tenerife	Canarias
IU	5,3	4,6	4,9
Coalición Canaria	24,3	26,6	25,4

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS
DIPUTADOS Y SENADORES

	PP		PSOE		IU		CC	
	DIP.	SEN.	DIP.	SEN.	DIP.	SEN.	DIP.	SEN.
Palmas, Las	3	2	2	—	—	—	2	3
Tenerife	2	—	3	4	—	—	4	5
Canarias	5	2	5	4	—	—	4	5

PANE diversos: Partidos de Gran Canaria, Partido Agrupación Insular de Gran Canaria, Asamblea Tinerfeña, Partido Tagoror

Ecologistas diversos: Los Verdes, Los Ecologistas

Diversos izquierda: Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Comunista de los Pueblos de España, Coalición por un Nuevo Partido Socialista

Diversos derecha: Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea

Otros: Partido de la Ley Natural, Partido Humanista, La Gente

Fuente: Junta Electoral Central, BOE 16 de julio de 1993

1994

RASGOS GENERALES 1994

Destaca en este año la actividad parlamentaria tanto por el número de leyes y propuestas legislativas aprobadas como por el contenido de las mismas. Ante todo, la reforma que se propone del Estatuto, elaborada desde un alto nivel de consenso. Pero también por los sectores de actividad —sanidad, comercio, espacios naturales— a los que se refieren las principales leyes aprobadas. A lo que hay que añadir la relativa intensidad de la actividad plenaria de la Cámara y el seguimiento por la misma de la actividad del Gobierno.

Junto a ello, persisten los rasgos de fragilidad ya conocidos de la coalición gobernante. Sin embargo, también se percibe una cierta tendencia a asegurar una gobernabilidad que, en algún momento, parece que no se quiere comprometer desde la oposición limitando anteriores insistencias en las contradicciones de aquélla. Esta última tendencia, de tenue manifestación, parece estar bastante condicionada por la relativa proximidad de la confrontación electoral autonómica y local.

En el ámbito de las relaciones con los Cabildos insulares se ofrece como novedad la aprobación de los Decretos que abren la vía al proceso descentralizador previsto en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias o Ley de Cabildos. Y en lo que respecta a las Corporaciones locales, de nuevo esta presente la preocupación por sus equilibrios financieros.

Por último, en las relaciones con las instancias centrales del Estado cabe anotar ciertos traspaños de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma (entre los que destacan los correspondientes al Instituto Nacional de la Salud); la participación en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado (con el logro de un importante acuerdo de la Alta Cámara en materia de atención al desempleo) y las negociaciones encaminadas a la obtención de una sustancial financiación estatal para la puesta en marcha de un Plan Integral de Empleo.

EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

Como se acaba de apuntar, de las catorce leyes aprobadas por la Cámara autonómica en 1994, son especialmente significativas por el ámbito de actividad que regulan las relativas a la sanidad, el comercio y la protección de los espacios naturales.

La Ley 11/1994, de ordenación del sistema sanitario de Canarias (BOE núm. 204, 26/08/1994) es una ley extensa (112 artículos, además de las disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final) y compleja. Esta complejidad proviene no sólo de las características del sistema canario de salud y de los derechos que se conjugan en su regulación sino, además, de las peculiaridades de las que se ha pretendido dotar a las propias estructuras gubernativo-administrativas del mismo. Se crea el Servicio Canario de la Salud, organismo autónomo adscrito a la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, a cuyo cargo está la gestión y ejecución de la política sanitaria, y el Consejo Canario de la Salud, organismo de participación social en dicha política, que integra

representaciones de las Administraciones públicas (autonómica y local), así como de los sindicatos, organizaciones empresariales, asociaciones vecinales, mundo universitario, etc.

La Ley 4/1994, de 25 de abril, de ordenación de la actividad comercial en Canarias (BOE núm. 126, 27/05/1994), se aprueba en un momento en el que los principales problemas constitucionales suscitados por el ejercicio de competencias legislativas en la materia por parte de diversas Comunidades han quedado prácticamente resueltos en vía jurisprudencial. Por eso, la importancia de la misma —que, en buena medida, sigue las pautas de otras leyes autonómicas en la materia— no reside tanto en cuestiones tales como las concernientes a los horarios comerciales (aunque algún problema se ha suscitado al respecto en relación con distintos tipos de municipios), ventas atípicas, etc., sino, sobre todo, por su conexión con el importante problema de las grandes superficies comerciales. Cuestión ésta que, siendo común a otras Comunidades Autónomas, tiene en la nuestra especial relevancia por su entronque con divergentes intereses públicos (autonómicos y municipales) y político-partidistas (discrepancias en el seno de una misma fuerza o coalición según su proyección municipal o autonómica). Determinados expedientes contenidos en la ley para prevenir conflictos de este tipo (tales como, por ejemplo, las Comisiones *insulares* —con significativa intervención en la formación de criterios generales sobre equipamientos comerciales— en lugar de las *territoriales* inicialmente proyectadas) no han logrado evitar la judicialización de ciertos conflictos que oponen a la Comunidad y ciertos importantes municipios.

La Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de espacios naturales de Canarias (BOE núm. 29, 03/02/1995), continúa, con nueva orientación, la tradición proteccionista o conservacionista de nuestra Comunidad Autónoma iniciada en la primera legislatura (entre otras, las Leyes 3/1985, de 29 de julio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza; 5/1987, de 7 de abril, de ordenación del suelo rústico y, sobre todo, 12/1987, de 19 de junio, de espacios naturales de Canarias, que ahora expresamente se deroga). Justifica la nueva ley, no sólo la necesidad de cuidar la preceptiva congruencia con la posterior legislación básica estatal, sino, además, la recalificación de espacios y ciertas modificaciones de las figuras proteccionistas. Si nos atenemos a las críticas de las que fue objeto en sede parlamentaria, adolece de un cierto atomismo en el modelo de gestión. Sin embargo, en su aprobación, contó con la anuencia de todos los grupos parlamentarios. Esta ley hubo de ser puntualmente precisada en uno de sus anexos por la Ley 13/1994, de 22 de diciembre, de modificación del anexo relativo a La Palma, por la que se introduce un nuevo espacio natural y se autoriza al Gobierno para refundir ambos textos legales (BOE núm. 27, 01/02/1995).

Otras de las Leyes aprobadas suponen innovaciones en la regulación de las relaciones de la Administración autonómica con los ciudadanos, o bien mejoras en los controles y responsabilidades de importantes Entidades dotadas de autonomía funcional en el seno de la Comunidad Autónoma, como es el caso de las Universidades de Canarias.

Así, la Ley 5/1994, de 20 de julio, de autorización al Gobierno para adaptar a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, determinadas disposiciones legales autonómicas (BOE núm. 205, 27/08/1994), asigna al Gobierno el cometido de adecuar las normas autonómicas de procedimiento, dentro del plazo señalado al efecto, a lo previsto por la mencionada ley estatal en materia de silencio administrativo, supresión de determinados recursos, mora, modificación de plazos máximos y actos presuntos. En el procedimiento de elaboración del correspondiente Decreto se introduce un trámite de audiencia previa al Consejo Consultivo además del informe que, *a posteriori*, deberá elevarse al Parlamento en relación con las modificaciones y posibles derogaciones.

Por otra parte, la Ley 8/1994, de 20 de julio, del Plan de inversiones universitarias de Canarias (BOE núm. 207, 30/08/1994), por la que se destinan unos veinte mil millones de pesetas a la realización de determinadas obras de infraestructuras en ambas Universidades, no sólo contiene la previsión de las inversiones correspondientes al período 1994-99, sino que, además, regula ciertas cuestiones sobre las operaciones financieras y la contratación de las obras. En la discusión parlamentaria de esta Ley se puso de manifiesto la preocupación por la necesidad de establecer controles adecuados para frenar notables desajustes detectados en el gasto universitario tanto en materia de personal y gasto corriente como en los programas de obras en ejecución. Subyace, evidentemente, el tema de la necesidad de una adecuada clarificación en la delimitación de las esferas autonómicas territorial y funcional-universitaria, problema que en nuestra Comunidad ha estado bastante oscurecido o silenciado por las secuelas de la «cuestión universitaria» afrontada en su día por la Ley 5/1989, de 4 de mayo, de reorganización universitaria de Canarias.

Distintos tipos de consideraciones motiva otro grupo de Leyes que, junto con la Ley 14/1994, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 1995 (BOE núm. 27, 01/02/1995), son expresivas de aspectos singulares, algunos de ellos bien significativos, de la atención de determinados problemas por parte de la hacienda autonómica.

En este sentido, se debe destacar la Ley 3/1994, de 3 de febrero, de cooperación al saneamiento y mejora de las haciendas municipales de Canarias (BOE núm. 65, 17/03/1994). La situación financiera de estas Corporaciones —afectadas en su gran mayoría por un desmedido endeudamiento, con la obvia secuela de una pesada carga financiera— obliga a la Comunidad Autónoma a acudir de nuevo en auxilio de las mismas, como ya había venido haciendo (véase *Informe*, 1993, págs. 160-161 y 165). A tal efecto, la Ley procura contribuir a paliar los déficits presupuestarios reales, evitar la generación de los mismos en el futuro y restablecer o consolidar los equilibrios financieros mediante un Plan cuatrienal de saneamiento que lleva aparejados mecanismos de seguimiento y control para aquellos Ayuntamientos que se acojan voluntariamente al mismo.

La Ley 2/1994, de 3 de febrero, de establecimiento y modificación de tasas (BOE núm. 65, 17/03/1994), crea las tasas que en ella se indican y modifica otras, actualizando sus cuantías y precisando sus conceptos, haciendo uso por primera vez en nuestra Comunidad Autónoma de la delegación legislativa para la refundición de textos legales. En base a dicha autorización se dictó el Decreto legislativo 1/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en Canarias en materia de tasas y precios públicos.

Dentro de este grupo de leyes relacionadas con la hacienda autonómica hay que citar también la Ley 9/1994, de 20 de julio, de transferencia, suplemento de crédito y crédito extraordinario para financiar un Plan de Acción Especial en determinados sectores (enseñanza secundaria, vivienda, medio ambiente y turismo) (BOE núm. 207, 30/08/1994). Esta Ley suscitó ciertos reproches en la Cámara por la relativa atipicidad de ciertos aspectos de su tramitación y de unas acciones que, al no estar previstas en la Ley de Presupuestos de 1994, parecían responder a situaciones políticas coyunturales en un año preelectoral, como destacó la oposición y parecieron confirmar posteriores disputas con varios Cabildos en el reparto de los fondos en ella previstos para el Plan de Acción Medioambiental.

Para cerrar este grupo, mencionaremos la Ley 7/1994, de 20 de julio, por la que se aprueba el presupuesto del recién creado Instituto Canario de la Mujer para 1994 (BOE núm. 206, 29/08/1994)

y la Ley 10/1994, de 26 de julio, por la que se modifica el importe máximo de los avales a prestar por la Comunidad Autónoma en 1994 a empresas en crisis del sector de tomates y pepinos (BOE núm. 206, 29/08/1994).

Un último grupo es el formado por las leyes que se adoptan con el fin de complementar las estructuras de la Administración autonómica (creación del Instituto Canario de la Mujer: Ley 1/1994, de 13 de enero [BOE núm. 42, 18/02/1994]) o resolver puntualmente la integración en las escalas de la Comunidad de ciertos funcionarios transferidos en su día por el Estado: Ley 6/1994, de 20 de julio, por la que se integran en el cuerpo de agentes de medio ambiente de la Comunidad, ciertos funcionarios de guarderías forestales (BOE núm. 206, 29/08/1994) (rectificando con ello la solución que en su momento se había dado por la Ley 8/1989, de 13 de junio, que en su día había sido recurrida ante el Tribunal Constitucional).

Finalmente, en este repaso de la actividad legislativa de la Cámara, hay que referirse, escuetamente, a las iniciativas legislativas que, habiendo causado estado parlamentario, no cubrieron totalmente el *iter* legislativo al finalizar el año reseñado. Son los siguientes proyectos: a) de ordenación del turismo; b) de modificación de la Ley 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de ahorro; c) de creación del Instituto canario de investigaciones agrarias; d) de creación del Instituto canario de relaciones laborales. También se ha tomado en consideración una proposición de Ley de modificación de la Ley 1/1989, de 13 de junio, de medidas de apoyo a los estudios universitarios.

PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

A finales de diciembre, el Parlamento autónomo aprobó una Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía con los votos favorables de todos los Grupos de la Cámara, salvo en lo concerniente al sistema electoral que sólo contó con los de la mayoría que sustenta al Gobierno. Culmina con ello un largo proceso, iniciado en 1991, del que se contiene puntual información en anteriores ediciones de este mismo *Informe* (véanse los años 1991, 1992 y 1993, págs. 73-75; 87-88 y 152-156, respectivamente).

En la fase final de estos trabajos, los grupos parlamentarios integrados en Coalición Canaria (AIC, CCI, ICAN, AM y AHI), de una parte, y, de otra, el PSC-PSOE, presentaron sendas proposiciones de reforma. El Pleno de la Cámara tomó en consideración la primera y desestimó la segunda. Sin embargo, tras los trámites de informe preceptivo de los Cabildos insulares y del Consejo Consultivo, se produjo una aproximación determinante de una sustancial coincidencia de todos los parlamentarios de la Cámara. No obstante, persistió el desacuerdo respecto de los preceptos relativos al sistema electoral cuestión sobre la que tanto el PSC-PSOE como el PP mantuvieron sus discrepancias con la referida Coalición, a la espera de lo que pueda suceder en la definitiva tramitación de la reforma ante las Cortes Generales. Dicha Propuesta ha sido admitida a trámite por acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados del pasado 27 de diciembre (BOCG. Congreso, n.º 98-1, de 3 de enero de 1995).

Las modificaciones que en ella se proponen afectan a los artículos 1, 2, 5, 7, 11, 12, 13, 16, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 43, 45, 54 y 63, así como a las disposiciones adicional segunda y transitoria primera. Además, se suprime el artículo 32 y las disposiciones transitorias segunda y octava. Por último, los artículos que seguidamente se indican pasa a tener la numeración que se señala entre corchetes: 9 [10], 10 [11], 14 [15], 15 [16], 17 [18], 18 [19], 19 [20], 20

[21], 23 [24] y 24 [25]: lo mismo sucede con las disposiciones transitoria 3.^a [2.^a], 4.^a [3.^a], 5.^a [4.^a], 6.^a [5.^a] y 7.^a [6.^a].

Nos detenemos seguidamente en la exposición de estas reformas. Lo haremos con cierta extensión, por varias razones. En primer lugar, por tratarse de una reforma estatutaria propuesta por una Comunidad en la que las fuerzas que pactaron los Acuerdos autonómicos de 1992 —es decir el PSOE y el PP— se encuentran en minoría en la Cámara autonómica, cosa que no sucede en ninguna de las otras Comunidades afectadas por dichos Acuerdos. Por otra parte, esta reforma puede considerarse expresiva, hasta cierto punto, de lo que piensan las fuerzas parlamentarias de una Comunidad sobre sus propias ordenaciones estatutarias desde la experiencia de más de una década de autogobierno. Finalmente, por ser la reforma que se propone elocuente expresión de las modulaciones que han de operarse sobre los planteamientos estrictamente partidistas en aras de alcanzar el nivel de consenso requerido para la estabilidad y la *auctoritas* de la Norma institucional básica de una Comunidad dada. De este último aspecto puede obtenerse expresivo testimonio comparando la reforma finalmente tramitada ante las Cortes Generales con lo planteado al respecto ante la Comisión parlamentaria preparatoria de la misma (véase el *Informe* de 1993, págs. 152 a 156).

En la exposición de los contenidos de la Propuesta de reforma nos atenemos, fundamentalmente, a la sistemática del Estatuto.

Modificaciones concernientes al Título Preliminar

Se califica a Canarias de «nacionalidad», utilizándose al efecto una perífrasis idéntica a la contenida en el Estatuto de Andalucía (art. 1.1). A ello se añade la inclusión de «la cooperación entre los pueblos» entre las tareas supremas que asume la Comunidad canaria (art.1).

El ámbito territorial de la Comunidad Autónoma se define por la referencia genérica al Archipiélago canario, omitiéndose la denominación singular de cada una de las islas que lo integran, como ahora sucede (art. 2). Se llegó a esta fórmula tras amplia discusión acerca de la conveniencia o no de incluir en dicho artículo la delimitación de las aguas territoriales de Canarias. No obstante, esta referencia al territorio se complementa con el añadido de un nuevo precepto al actual artículo 39 relativo al ejercicio de las competencias autonómicas en las aguas que rodean las islas.

Entre los principios rectores de la política de los poderes públicos canarios se incluye «La defensa y protección del medio ambiente del Archipiélago» (art. 5).

Cierra el Título preliminar un nuevo artículo en el que, con relación a las comunidades canarias establecidas fuera del territorio de la Comunidad, se prevé: a) la posibilidad de 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); b) la remisión de la determinación del alcance y contenido de dicho reconocimiento —sin perjuicio de las competencias del Estado— a una ley del Parlamento autónomo que regulará, además, lo concerniente a la especial consideración de los descendientes de canarios emigrados que regresen al Archipiélago, sin que ello implique en ningún caso la concesión de derechos políticos (art. 7, nuevo).

Modificaciones introducidas en el Título I, relativo a las instituciones de la Comunidad (y en Disposiciones concordantes de otros Títulos)

1.º Parlamento de Canarias

Desaparece del artículo 8 actual la referencia a las barreras electorales. Éstas, sin embargo, no se suprimen, sino que se refuerzan, elevándolas, con nueva formulación, al 5 % insular y al 25 % suprainsular, en lugar del 3% y el 20%, respectivamente, actualmente vigentes (número 2 de la Disposición transitoria primera).

La mayoría absoluta actualmente requerida para la elección del Presidente del Parlamento y de los restantes miembros de la Mesa, sólo se exige para aquél y no para ésta (art. 11,1).

La designación de los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma es objeto de dos significativas modificaciones: a) la duración de su mandato se vincula a la de la legislatura autonómica y no, como actualmente, a la de las Cortes; b) los Senadores han de designarse de entre los Diputados regionales, pero su aceptación comporta la renuncia a esta última condición (art. 12 d).

2.º Gobierno de Canarias

Del artículo 16.1 se elimina la referencia a la duración del mandato del Presidente del Gobierno, permaneciendo inalterado el resto de este artículo.

3.º Instituciones de autogobierno de fundamento estatutario (Diputado del Común y Consejo Consultivo)

Se reformula la previsión y definición estatutaria del Diputado del Común. No se trata ya de una institución de autogobierno de carácter facultativo, sino *necesaria*. Se incluye su consideración de «alto comisionado del Parlamento de Canarias», sustituyéndose la vinculación actual a la Ley orgánica del Defensor del Pueblo por la sujeción a lo que establezca «la Ley». Asimismo, se determina estatutariamente la mayoría reforzada requerida para su elección, al tiempo que se establece la obligación de coordinar su actuación con la del Defensor del Pueblo (art. 13).

Se innova la naturaleza estatutaria del Consejo Consultivo que, de órgano estatutario facultativo pasa a ser *preceptivo o necesario*. Además, se mantiene la especificidad de su ley reguladora y se eleva a exigencia estatutaria la obligación de garantizar legalmente la imparcialidad e independencia del órgano y de regular en ese mismo nivel legal su funcionamiento y el estatuto de sus miembros (art. 43).

4.º Administración autonómica

La «atención al hecho insular» se incluye como otro de los «principios» [sic] a los que ha de responder la organización de la Administración autonómica al tiempo que se sustituye la remisión a «una Ley» del Parlamento de Canarias por «las leyes» del mismo en la previsión del ejercicio de funciones administrativas autonómica «bien directamente, bien por delegación, a tra-

vés de órganos dependientes del Gobierno canario o de los Cabildos Insulares» (artículo 21), lo que abre la vía a la incidencia de las leyes sectoriales en una materia hoy reservada a una ley específica. Asimismo, se matiza, en los términos que seguidamente se indican, la representación de la Administración autonómica por los Cabildos insulares (art. 22.4).

5.º *Cabildos insulares*

La referencia actual a los Cabildos [« Las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildo, que seguirán rigiéndose por su legislación específica. Ejercerán, asimismo, las funciones que el Estatuto les reconoce»] se sustituye por esta otra: «Los Cabildos insulares, además de órganos de gobierno y administración de las islas, son instituciones de la Comunidad Autónoma en cuanto ejercen las funciones que el presente Estatuto les reconoce y las que le reconozcan las leyes» (art. 7.2).

Congruentemente con esta pretensión de resaltar su condición de «instituciones de la Comunidad», se modifica, asimismo, el artículo 22.4 para preceptuar que los Cabildos, «en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma», asumen en cada isla la representación, no de la Administración autonómica, como ahora dice el Estatuto, sino «del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma», reservándose a la ley la concreción de los términos en que ha de tener lugar tal representación [y, asimismo, la ejecución de competencias autonómicas no ejercidas directamente por órganos propios de dicha Comunidad].

En su dictamen sobre la reforma propuesta, el Consejo Consultivo, en la línea de anteriores pronunciamientos al respecto, manifestó lo siguiente: «El precepto propuesto distingue [...] al Cabildo como «órgano de gobierno y administración de la Isla» (institución insular) y como «instituciones de la Comunidad Autónoma», precisando a continuación que, en tal caso, «ejercerán las funciones que el presente Estatuto les reconoce y las que les atribuyan las Leyes», expresión ésta última con la que parece estar haciéndose referencia a un concepto de institución con alcance no orgánico sino de carácter funcional, distinción que, seguramente, merecería la utilización de una calificación jurídica diferente, a los efectos de evitar errores interpretativos en la delimitación de la exacta naturaleza de los Cabildos insulares».

El Consejo entiende, dice asimismo, que los Cabildo insulares «no se hallan integrados en la *estructura institucional* de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que a su través se puedan ejercer funciones autonómicas con un determinado alcance, lo que no convierte a tales organizaciones insulares en instituciones de la Comunidad, sino, en expresión acuñada por este Consejo, en «coadyuvantes de la Comunidad Autónoma en el cumplimiento de los fines estatutarios». Que a esa coadyuvancia se le califique con el término de «institución» no supone en sí mayor quebranto de constitucionalidad estricta, salvo por el dato, que no es irrelevante, de afectarse a la estructura de los poderes de la Comunidad Autónoma, al entender que los Cabildos, en tanto «instituciones de la Comunidad Autónoma», asumen de alguna manera *cotitularidad de potestades públicas autonómicas*, cuando en realidad —tanto en el Estatuto vigente como en la Propuesta de reforma— lo Cabildos cumplen, simplemente, lo que no es poco, la función ejecutivo-administrativa en determinados ámbitos materiales de competencia autonómica, y tienen una cualificada participación en la vida institucional de la Comunidad Autónoma (arts. 11.4, iniciativa legislativa; 22.3, funciones autonómicas y 49, régimen de los recursos, EACan») (DCC 65/94, de 15 de noviembre).

6º *Administración de justicia [incluida en la sistemática del Estatuto como Sección IV del Título II, relativo a las instituciones de la Comunidad]*

La excepción actualmente establecida de los recursos de casación y de revisión en relación con las competencias de los órganos jurisdiccionales de Canarias en el orden civil se sustituye por la fórmula «sin más excepciones que las establecidas en la Ley orgánica del Poder judicial y leyes procesales del Estado». Se suprime, por otra parte, la referencia a la competencia del Tribunal Supremo para resolver «los conflictos de competencia entre los Tribunales de Canarias y los del resto del Estado» (art. 25, 1 y 2).

La competencia para resolver: a) «los conflictos de jurisdicción entre los órganos de la Comunidad»; b) «las cuestiones de competencia entre órganos judiciales de Canarias», y c) «los conflictos de atribución entre Corporaciones locales», quedan reformuladas del siguiente modo: Resolver: 1) «los conflictos de competencia entre órganos judiciales de Canarias»; y 2) «los conflictos de atribuciones entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones locales y los de éstas entre sí» (art. 26.3 y 4). Por otra parte, desaparece la mención de la Ley orgánica del Poder Judicial en la referencia a la subrogación en las competencias del Gobierno del Estado por parte del Gobierno de Canarias contenida en el artículo 28.1. Se añade, además, a este artículo un nuevo precepto alusivo a la posibilidad de asignar medios y recursos a los Juzgados y Tribunales de Canarias por parte de la Comunidad Autónoma. Y, asimismo, se suprime la referencia a la exclusividad de las potestades estatales en relación con la organización y funcionamiento del Ministerio fiscal contenida en el apartado cuatro del artículo siguiente. Por último, se añade un nuevo apartado al artículo 28 en virtud del cual las Administraciones públicas competentes por razón de la materia, garantizarán en el Archipiélago el «principio constitucional [sic] del coste de la insularidad», en la resolución de «los problemas de territorialidad y operatividad de juzgados y Tribunales».

Modificaciones al Título II relativo a las competencias de la Comunidad Autónoma

1.º En la Propuesta de reforma, el actual art. 29, que enumera las *competencias exclusivas* de la Comunidad, pasa a ser el art. 30 con las siguientes modificaciones:

La materia del número 1 del art. 29 se desdobra en: a) organización régimen y funcionamiento de sus *instituciones de autogobierno* y b) régimen de sus *organismos autónomos* de acuerdo con la legislación básica del Estado. Esta nueva formulación pretende eliminar la equiparación que ahora se produce entre las «instituciones de autogobierno» (de naturaleza constitucional-estatutaria y de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma) y los «organismos autónomos» que al ser de naturaleza administrativa, se ha de respetar en su disciplina autonómica la legislación básica estatal sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas. Esta corrección se hace calificando como *exclusiva* la competencia autonómica sobre el régimen de sus organismos autónomos, aunque, acto seguido, se precisa que ello es «de acuerdo con la legislación básica del Estado».

Otras modificaciones propuestas en este artículo son las siguientes: a) se reúnen en un solo título las competencias actuales sobre *aguas*, englobando tanto las asumidas directamente en virtud del Estatuto como aquellas cuyo ejercicio aparece en éste condicionado a la actuación de alguno de los dos mecanismos previstos en su artículo 35; b) la materia del número 7 del actual artículo 29 aparece en el proyectado artículo 30 desdoblada en «fundaciones y asociaciones»

(art. 30.7) y «asistencia social y servicios sociales» (art. 30.13) por entenderse que son dos materias distintas; c) de la formulación actual sobre *investigación científica y técnica* (número 8 del actual artículo 29) se suprime «fomento» para extender la competencia autonómica más allá de la limitada actuación sugerida por dicho término; d) en materia de *cultura* (número 9 del artículo 29), se dobla la formulación actual en estas tres: «cultura y patrimonio histórico, artístico, y científico», «instituciones relacionadas con el fomento y la enseñanza de las bellas artes» y «artesanía» (art. 30.9, 10 y 11 de la Propuesta), y el primero se reformula para eliminar la expresión «fomento» por la misma razón que se elimina del número anterior y para suprimir las redundancias en que incurre la actual formulación del título autonómico sobre patrimonio histórico-artístico; e) la materia competencial del artículo 29.13 (*carreteras, transporte, etc.*) aparece ampliada a los centros de contratación de transportes y terminales de carga en el nuevo artículo 30.18; f) Promoción y ordenación del turismo del artículo 29.14 del Estatuto aparece enunciado meramente como «turismo», nueva formulación que obedece a la creencia de que así se amplía la correspondiente competencia autonómica; g) la competencia sobre puertos que en el artículo 29.16 del Estatuto aparece ceñida a los puertos de refugio y a los que no desarrollen actividades comerciales, se extiende en el artículo 30.22 de la Propuesta a los puertos que no tengan la cualificación de interés general por el Estado mencionándose expresamente como tales los de refugio, pesqueros y deportivos; la misma ampliación se realiza respecto a los aeropuertos, citándose expresamente, además, los helipuertos.

Asimismo, se incluyen en la competencia *exclusiva* autonómica, determinadas materias sobre las que el artículo 34 A) del Estatuto, en relación con el 35 del mismo, prevé la posible asunción de competencias *legislativas y de ejecución*, bien mediante alguna de las leyes contempladas en los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución, bien mediante reforma estatutaria transcurrido el plazo del artículo 148.2 de la misma. La inclusión de estas materias en el artículo 30 de la Propuesta persigue convertir en competencias estatutarias las facultades de *legislación y de ejecución* que hoy ostenta nuestra Comunidad sobre ellas de *manera extraestatutaria*; es decir, en virtud de la LOTRACA, en relación con dicho artículo 34 A).

Tales materias son: a) «ordenación del litoral», que ahora se une a «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» [art. 29.11 actual y 30.15 propuesto]; b) «espacios naturales protegidos» [art. 34 A) 4 actual y 30.16 propuesto]; c) «transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma» [competencia hoy críticamente formulada en el art. 34 A) 5 y que ahora se recoge en el nuevo art. 30.19]; d) «casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivas-Benéficas» [art. 34 A) 9 del Estatuto, y 30.28 nuevo].

También se incluyen en el artículo 30 de la Propuesta materias sobre las cuales el artículo 34 B) del Estatuto prevé hoy la posible asunción de competencias de *ejecución* por alguno de los procedimientos de su artículo 35 (esto es, reforma estatutaria o leyes del artículo 150, CE). Ahora bien, dado que es esta última posibilidad la actuada por la LOTRACA con la expresa atribución *extraestatutaria de la potestad legislativa* sobre las materias de titularidad estatal que figuran en el Estatuto en cuanto no se encuentren reservada al Estado por la Constitución, ello produjo el efecto de asumir con tal carácter la referida potestad aún cuando el Estatuto sólo previera al respecto una competencia de mera ejecución. Lo que ahora se pretende al calificar dichas materias como de competencia *exclusiva*, es cubrir con la garantía de la rigidez estatutaria las competencias que sobre esas materias había asumido *extraestatutariamente* la Comunidad canaria.

Dichas materias son las siguientes: a) «cooperativas, pósitos y mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social» [formulación del artículo 34 B) 2 del Estatuto a la cual, se añade ahora la precisión «de conformidad con la legislación mercantil»]; b) «instituciones públicas de protección y tutela de menores» [artículo 34 B) 1 del Estatuto a la que el artículo 30.14 propuesto añade también: «de conformidad con la legislación civil, penal y penitenciaria del Estado»]; c) «centros de contratación de mercaderías y valores, de conformidad con la legislación mercantil» [redacción del artículo 34 B) 4 del Estatuto a la cual el artículo 30.29 propuesto antepone «establecimiento y ordenación de...»].

La Propuesta incorpora (artículo 30) como *nuevas materias* objeto de la competencia *exclusiva* autonómica: a) «publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos» (número 25); b) «instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con las bases del régimen minero y energético» (número 26); c) «servicio meteorológico de Canarias» (número 27) y «Ordenación de establecimientos farmacéuticos» (número 31). También figuran entre las mismas el «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia» (número 30), aunque esta materia ya estaba contenida en el artículo 32.2 del Estatuto, que se reproduce en el artículo 32.15 propuesto.

2º En materia de *seguridad ciudadana*, se persigue corregir la situación actual con las siguientes modificaciones: a) las competencias hoy referidas al Gobierno se predicen de la Comunidad Autónoma; b) se precisa que el mando superior de la policía autonómica corresponde al Gobierno; c) se prevé la creación de una Junta de Seguridad, integrada por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma, con el fin de coordinar la actuación de la policía autonómica y las fuerzas de seguridad del Estado (art. 30 del Estatuto y 34 propuesto).

3º En un nuevo artículo 32 se propone agrupar como *competencias de desarrollo legislativo y de ejecución* un conjunto de materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta hoy competencias con diferente carácter y limitaciones, según resulta de los artículos 31 a 33 del Estatuto. Salvo para alguna materia concreta, en la nueva formulación se suprime la cláusula restrictiva que rezaba «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca».

Las definiciones de las materias sobre las que la Comunidad asume tales competencias son las siguientes:

- Los tres primeros números del referido artículo 32 contienen las que figuran en los dos primeros números del artículo 31 del Estatuto. El número 1 del artículo 31 propuesto sigue manteniendo la cláusula de «en los términos establecidos en la Ley del estatuto jurídico de la radio y televisión», pero elimina la expresión «y casos» que figuran a continuación de «en los términos» en el actual 31.1 del Estatuto. De este precepto se extrae el «régimen de prensa y demás medios de comunicación social» que aparece como el número 2 del citado artículo 31. El número 3 reproduce la habilitación del artículo 31.2 del Estatuto para la creación de medios de comunicación social de titularidad autonómica con la novedad de prever el establecimiento de instrumentos de cesión de uso de instalaciones y servicios de la radio-televisión pública estatal.
- El número 5 de dicho artículo sustituye al 31.3 del Estatuto que establecía como objeto de competencia de desarrollo legislativo autonómico el «sistema de consultas populares *municipales* en el ámbito de Canarias, de conformidad con lo que disponen las leyes a que se re-

fiere el apartado 3 del artículo 92 y el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». La referencia del artículo 31.3 del Estatuto a la Ley orgánica del artículo 92.3 CE suscita algunas dudas acerca de su corrección técnica porque ese precepto constitucional establece una reserva a la Ley orgánica para la regulación «de las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución», lo que obliga a interpretar que esa reserva se ciñe a los referéndum de iniciativa autonómica, de reforma estatutaria, consultivo y de reforma constitucional, por lo cual no es aplicable a las consultas populares municipales. Esta interpretación es la realizada por el legislador, como resulta de la Disposición Adicional de la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum y del artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. El número 5 de artículo 32 propuesto sigue manteniendo esa referencia a la mencionada ley de referéndum y, además, define la materia como «sistema de consultas populares en el ámbito de Canarias» eliminando el adjetivo «municipales». Esta omisión, sin embargo, carece de trascendencia dada la imposibilidad constitucional de asumir por parte de la Comunidad Autónoma competencia de desarrollo legislativo sobre tales consultas populares no municipales.

- Los números 1, 3 y 8 del artículo 32 del Estatuto recogen sin variación, respectivamente, los números 4, 15 y 9 del referido artículo 32. Las de los números 7 y 9 del artículo 32 del Estatuto (Sanidad e Higiene, coordinación hospitalaria en general incluida la Seguridad Social), se fusionan en el número 10 del artículo 32 nuevo, sin más variación que la supresión de la alusión a la Seguridad Social. Tampoco la competencia sobre «montes» (artículo 32.4 del estatuto) experimenta otra variación que la inclusión de sus aprovechamientos (artículo 32.7 nuevo).
- El número 2 del artículo 32 del Estatuto «régimen jurídico de la Administración canaria y de sus funcionarios, de acuerdo con criterios de eficacia, aprovechamiento de efectivos estatales y respeto de los derechos adquiridos», es recogido en el número 6 del artículo 32 de la Propuesta con ciertas modificaciones. Así, se elimina el inciso final que empieza «de acuerdo con criterio de eficacia...» y termina con «... derechos adquiridos», sustituyéndose por la definición «régimen estatutario» de los funcionarios de la Administración autonómica. Por otra parte, se incluye el sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad Autónoma, pretensión a la que puede obstar el artículo 149.1.18.^a CE que, como se sabe, reserva la legislación en toda su extensión al Estado, que ha procedido a regularla plenamente por medio de los artículos 139 a 146 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y el correspondiente Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.
- La «protección del medio ambiente» sobre la cual el artículo 33 del Estatuto configura una competencia autonómica de *ejecución* (aunque el artículo 1.º LOTRACA había transferido, como se explicó, la potestad *legislativa*) se incluye en el número 12 del artículo 32 de la Propuesta ampliándola a los vertidos en aguas marítimas. A los números 13 y 17 del artículo 32 de la propuesta se traen, desde el artículo 34 A) 6 y 1 del Estatuto, las materias «enseñanza» y «ordenación del sector pesquero» sin alterar su redacción. En cambio, las materias de los números 7 y 8 del artículo 34 A) del mismo aparecen refundidas en el número 14 del artículo 32 propuesto, con lo que se elimina la redundancia que implica la actual formulación estatutaria de la materia «corporaciones de Derecho público».

- El artículo 34 B) 3 del Estatuto configura una competencia de *ejecución* de los servicios de la Seguridad Social (cuya asunción por la Comunidad Autónoma, como se ha indicado, se condicionaba a la actuación de alguno de los mecanismos de su artículo 35). Ahora esta materia se presenta, en el artículo 32.19 de la Propuesta, como objeto de la competencia autonómica de *desarrollo* legislativo en los siguientes términos: «Seguridad Social, excepto su régimen económico».
- Por último, el artículo 32 de la Propuesta incluye como nuevas materias de *potestad legislativa de desarrollo y ejecución* las siguientes: a) «reserva al sector público autonómico de recursos o servicios esenciales en caso de monopolio» (número 8); b) «contratos y régimen de concesiones administrativas, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma» (número 11); c) «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» (número 16); d) «creación de instituciones que fomenten la plena ocupación, la formación profesional y el desarrollo económico y social» (número 18); e) «bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materia de su competencia» (número 20).

4º Un rasgo llamativo de la reforma que se propone consiste en la agrupación de una serie de *materias económicas* en su art. 31 para calificarlas de objeto de la competencia *exclusiva* de la Comunidad Autónoma aunque con una precisión extraída de su artículo 34 A) 10 que la refería sólo a «industria» y común en los Estatutos cuando se trata de competencias económicas. Dicha precisión preceptúa que tal calificación ha de entenderse «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 arts. 38, 131, 149.1.11.^a y 13.^a de la Constitución», con lo que la pretendida exclusividad se volatiliza.

Tales materias son las siguientes: a) «agricultura y ganadería» [que figura como competencia *exclusiva*, sin más, en el art. 29.3 del Estatuto]; b) «industria», con una serie de limitaciones [traídas del art. 33 e) del Estatuto que la configura como materia de la competencia de ejecución, aunque el artículo 34 A) preveía la asunción, por los mecanismos del artículo 35 del Estatuto, de potestad legislativa sobre la misma]; c) «comercio interior y defensa del consumidor» [materia contemplada como objeto de competencia autonómica de ejecución en el art. 33 C) del Estatuto y que el número 3 del art. 31 de la Propuesta amplía a la defensa del usuario y se circunscribe con la cláusula «sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia»]; d) «ordenación y planificación económica regional» [que figura en el artículo 32.6 del Estatuto como competencia *de desarrollo legislativo y ejecución* y a la cual en número 4 del art. 31 de la Propuesta añade «Sector público de Canarias»]; e) también se incluye en este nuevo artículo competencia sobre «instituciones de crédito cooperativo público y territorial y Cajas de Ahorro» [que figura en el art. 32.5 del Estatuto como competencia *de desarrollo legislativo y ejecución*]; f) por último, en el número 5 del art. 31 de la Propuesta aparece como objeto de esa competencia exclusiva *sui generis* las «denominaciones de origen» [que en el art. 33 d) del Estatuto son objeto de una mera potestad de ejecución].

5º Finalmente, el artículo 33 de la Propuesta enumera las materias sobre las cuales la Comunidad Autónoma sólo tiene una competencia *de ejecución*.

- Algunas de ellas figuran ya en el actual Estatuto como objeto de una competencia de idéntica naturaleza. Son estas: a) instituciones culturales de titularidad estatal cuya gestión no se

reserve al Estado [art. 33 B) del Estatuto]; b) ejecución de la legislación laboral [art. 34 B) 5, id., en relación con el artículo 1 LOTRACA]; c) ferias internacionales que se celebren en el Archipiélago [artículo 34 B) 6 id., en relación con el art. 1 LOTRACA].

- Son en cambio nuevas las siguientes materias que el artículo 33 de la Propuesta incluye como objeto de una competencia *de ejecución*: a) gestión del régimen económico de la Seguridad Social; b) pesas y medidas; contraste de metales; c) planes estatales de reestructuración de sectores económicos; d) productos farmacéuticos; e) propiedad industrial e intelectual; salvamento marítimo; f) legislación penitenciaria; g) nombramientos de agentes de cambio y bolsa y corredores de comercio e intervención, en su caso, en la fijación de las demarcaciones correspondientes.

Consideración aparte merece la inclusión en este art. 33.12 de la Propuesta de la siguiente «materia»: «Participación en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan». En puridad, dicho precepto no configura una competencia de ejecución. Por otro lado, esa participación ya se contempla en el artículo 62.2 del Estatuto, que no se modifica.

Dentro de este mismo Título II, el Estatuto contiene ciertas previsiones relativas a las *relaciones exteriores*. Tales preceptos son objeto de las siguientes innovaciones:

Se añade un nuevo apartado al artículo 36 en virtud del cual «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».

Por otra parte, el actual deber, de fundamento estatutario, de informar a la Comunidad Autónoma en la elaboración de los tratados y convenios internacionales etc., en cuanto afecten a materias de su específico interés, se amplía ligeramente al aparecer referido, no sólo a la elaboración sino, además, al «proceso de negociación» (art. 37.1). Asimismo, se añade a este artículo un nuevo apartado en cuya virtud, nuestra Comunidad «podrá solicitar del Gobierno del Estado la celebración de tratados o convenios internacionales en materia 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 descendientes de canarios» (art. 37.3).

Modificaciones al Título III relativo al régimen jurídico

En relación con el ámbito territorial autonómico: la previsión según la cual todas las competencias contenidas en el Estatuto se entienden referidas a Canarias, se complementa con un nuevo párrafo a cuyo tenor «La Comunidad Autónoma de Canarias ejercerá las competencias que le sean propias en las aguas de competencia española que rodean a las islas» (art. 39.2). Con este precepto se pretende encontrar una salida al controvertido tema de las aguas territoriales. Debe ponerse en conexión con la genérica definición que se hace en el nuevo artículo 2 que sustituye al más descriptivo de la misma numeración contenido en el vigente Estatuto.

La previsión de un órgano consultivo superior del artículo 43 del Estatuto se modifica en el sentido ya expuesto al tratar de las instituciones de autogobierno.

Modificaciones del Título IV: de la economía y Hacienda

En la definición estatutaria del Régimen Económico-Fiscal de Canarias se introducen modificaciones que persiguen: a) alcanzar un mayor detalle en la descripción del mismo (al añadirse que dicho régimen es «propio del acervo histórico y constitucionalmente reconocido» y que, además de los otros principios que se indican, está basado en la «no aplicación de monopolios»); b) adecuar dicho régimen a la integración eurocomunitaria y a las modificaciones contenidas en el TUE (preceptuándose, en este sentido, que dicho régimen «incorpora a su contenido los principios derivados del reconocimiento como región ultraperiférica, en los términos definidos en la Declaración relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad en el Tratado de la Unión Europea») (art. 45, apartados 1 y 2, respectivamente).

Al artículo 54 se le añade un nuevo precepto en el que se especifica que «En cada ejercicio presupuestario y dentro del principio de solidaridad interterritorial, se ejecutará un programa de inversiones públicas distribuido entre el Estado y la Comunidad Autónoma» [Con ello se pretende dar rango estatutario a los compromisos asumidos por el Estado en base al precepto del artículo 138.1 CE en relación con la atención al hecho insular, según resulta de la concreción del interés general a que allí se alude y que resulta plasmado en la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF].

Modificaciones del Título V de la reforma del Estatuto

Al procedimiento actualmente previsto se añade un nuevo apartado, inspirado en parte en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, del siguiente tenor: «Si las Cortes Generales no aprueban la reforma propuesta, se devolverá al Parlamento de Canarias para nueva deliberación, acompañada de 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» [el párrafo en cursiva innova el precepto valenciano].

Modificaciones de las Disposiciones adicionales y transitorias

Se reordena la relación de impuestos cedidos con la única innovación consistente en eliminar de la mención de los impuestos sobre consumos específicos la referencia «en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales».

Una nueva disposición adicional prevé la posibilidad de atribuir a la Comunidad Autónoma mediante ley orgánica, según la previsión del artículo 150.2 CE «facultades relativas a los impuestos indirectos de específica aplicación en Canarias derivados de su régimen económico-fiscal».

Hasta tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento de Canarias aprobada por mayoría de los 2/3 de sus miembros, se mantiene el número y la distribución insular de escaños vigente y se modifican las barreras electorales actuales, elevándolas a un 5% y un 25% de los votos válidamente emitidos en los ámbitos, respectivamente, de una o de más de una isla, en lugar de las actualmente fijadas en el 3% y el 20%.

Quienes estén interesados en seguir la evolución de las fuerzas políticas canarias en relación con la Propuesta de reforma estatutaria finalmente acordada por las mismas, pueden consultar anteriores ediciones de este *Informe*. Concretamente, los volúmenes correspondientes a 1991 (págs. 73-75), 1992 (págs. 87-88) y 1993 (págs. 152-156). En este último año se da cuenta de las modificaciones propugnadas por los partidos integrados en la Coalición que gobierna la Comunidad y los planteamientos de la oposición (PSC-PSOE y PP). La Coalición y el PSC-PSOE presentaron las proposiciones a las que se hizo ya referencia.

DECRETOS LEGISLATIVOS

Mediante el Decreto legislativo 1/1994, de 29 de julio, se hizo uso, por primera vez en nuestra Comunidad Autónoma, de esta figura normativa para aprobar un texto refundido de las disposiciones legales vigentes en determinadas materias. En este caso, las tasas y precios públicos vigentes en la misma.

REGLAMENTOS DEL GOBIERNO

De la actividad reglamentaria de la Comunidad durante el período reseñado mencionaremos, en primer lugar, la que se refiere a la ordenación del ejercicio de determinadas competencias autonómicas; también la referida a la adaptación del procedimiento administrativo autonómico a las previsiones de la Ley 30/92. Se incluyen, además, en esta reseña otras disposiciones relativas a la actividad ordenadora concerniente al ámbito propio de las diferentes Consejerías.

Ordenación del ejercicio de determinadas competencias autonómicas

1.º Asignación a las Consejerías que se citan de determinados medios y servicios traspasados por el Estado: a) Agricultura y Alimentación (en materias de agricultura y de conservación de la naturaleza); b) Pesca y Transportes (cofradías de pescadores); c) Sanidad y Asuntos Sociales (las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud, determinándose, además, su ejercicio por distintos órganos de la misma); d) Trabajo y Función Pública (gestión de formación profesional ocupacional, determinándose, además, su ejercicio por el Instituto Canario de Formación y Empleo).

2.º Transferencias de funciones y servicios de la Administración autonómica a los Cabildos insulares:

Se aprueba la metodología para la valoración de los servicios y de los medios personales y materiales correspondientes a las funciones a transferir a los Cabildos insulares en ejecución de las previsiones de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias (Decreto 149/1994, de 21 de julio).

Se transfieren a los Cabildos funciones de la Administración autonómica —describiéndose las funciones *traspasadas, compartidas y reservadas*— en las siguientes materias: a) artesanía y ferias y mercados; b) agricultura; c) cultura, deportes y patrimonio; d) actividades clasificadas y urbanismo; e) régimen local y policía de espectáculos; f) ocupación, ocio y esparcimiento; g) promoción y policía del turismo insular; h) carreteras; i) aguas terrestres y obras hidráulicas; j) transporte terrestre y por cable. *Ordenación de los procedimientos administrativos.*

Decreto 164/1994, de 29 de julio: adapta los procedimientos administrativos autonómicos a las previsiones de la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, con cierta amplitud en el uso de la correspondiente habilitación.

Actividad reglamentaria concerniente a la Presidencia del Gobierno y a diferentes Consejerías

Presidencia del Gobierno. Creación, en Madrid, de la Oficina de relaciones institucionales, vinculada a la Viceconsejería de relaciones institucionales con la finalidad de prestar asistencia a los parlamentarios canarios en las Cortes Generales y, en general, a cualquier actuación con relevancia externa de los miembros del Gobierno y de la Administración autonómica.

Consejería de la Presidencia y Turismo. Modificación de las normas ordenadoras de las ayudas al emigrante canario y creación de una Comisión con funciones de propuesta de su concesión. Convocatoria de ayudas para el fomento de la industria audiovisual (por un importe de unos mil seiscientos noventa y dos millones de pesetas) para la realización de proyectos susceptibles de ser reproducidos a través del cine, la televisión y el vídeo. Modificación del Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios.

Consejería de Economía y Hacienda. Regulación del régimen específico de concesión de subvenciones al transporte interinsular de determinados productos originarios de las islas y otros que no lo son y que, siendo de primera necesidad se trasladen de las islas capitalinas a las restantes. Modificación de las normas de gestión, liquidación, recaudación e inspección del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) para su adaptación a las previsiones del Real Decreto-ley 21/1993, de 29 de diciembre. Regulación concerniente a las subvenciones destinadas a adquisición, en determinadas condiciones, de viviendas de protección oficial, de acuerdo con el II Plan Canario de vivienda. Desarrollo de la Ley autonómica 10/1994, de 26 de julio, que modifica el importe máximo de los avales a prestar por la Comunidad Autónoma empresas productoras de tomate y pepino en crisis. Desarrollo de la Ley autonómica 9/1994, de financiación de un Plan de Acción Especial en diferentes sectores, entre otros en el medioambiental: atribuye su ejecución a la Consejería de Política Territorial y delega en la de Hacienda la autorización de gastos superiores a doscientos millones de pesetas. Autorización de la refinanciación o novación de avales a empresas del sector tomatero en determinadas condiciones. Delegación en el Consejero de Hacienda de la concesión de avales de tesorería a empresas de dicho sector. Regulación del procedimiento para la concesión de subvenciones para la rehabilitación de inmuebles en el medio rural para ser destinados a alojamientos turísticos.

Consejería de Educación, Cultura y Deportes. Regulación del procedimiento de autorización de convocatorias de plazas de personal docente y no docente de las Universidades. Modificación de la regulación de los Centros de Profesores. Implantación del Distrito único universitario y creación de la Comisión Interuniversitaria Coordinadora. Regulación de determinadas acciones de formación profesional ocupacional a través del Instituto Canario de Formación y Empleo.

Consejería de Agricultura. Creación del Registro de Agrupaciones u Organizaciones de productores agrarios. Regulación de la unidad mínima de cultivo en suelo rústico. Regulación del procedimiento y los requisitos para el reconocimiento de las organizaciones de productores de plátanos de Canarias. Creación de la Comisión de seguimiento del Régimen Específico de Abastecimiento (REA). Regulación de las concesiones de indemnizaciones complementarias de la

indemnización compensatoria básica para agricultores de zonas declaradas desfavorecidas, de conformidad con los Reales Decretos 466/1990 y 1318/1992.

Consejería de Industria y Comercio. Decreto aprobatorio de los criterios generales de equipamiento comercial de Canarias que, en ejecución de las previsiones de la Ley autonómica 4/1994, de 25 de abril, de ordenación de la actividad comercial de Canarias, pretende mediar en el conflicto de intereses entre las empresas de grandes superficies, las pequeñas y medianas empresas y los intereses generales (urbanísticos y de otro tipo). Regulación de los horarios comerciales. Creación de las Comisiones insulares en materia de comercio previstas en la mencionada Ley autonómica con atribuciones consultivas en materia de equipamientos comerciales.

Consejería de Trabajo y Función Pública. Regulación del Programa territorial de apoyo al empleo y la formación que incentiven la contratación de trabajadores desempleados en actuaciones que respondan a las necesidades colectivas en los ámbitos locales, comarcales e insulares, dentro del Plan integral de Empleo de Canarias. Regulación de los Programas del Gobierno autónomo para el fomento y mantenimiento del empleo dentro de las directrices del Fondo Social Europeo y el Programa Operativo de Canarias para el período 1994-1999.

Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas. Regulación del otorgamiento de subvenciones para la adquisición de viviendas de protección oficial en régimen especial. Regulación y apoyos financieros a la autoconstrucción de viviendas.

Consejería de Política Territorial. Norma de desarrollo de la Ley autonómica 11/1990, de 13 de julio, de prevención del impacto ecológico, por la que se reglamenta el preceptivo estudio de dicho impacto en los expedientes correspondientes a las obras de promoción pública. Creación del Consejo Cartográfico de Canarias, como instrumento básico para la intervención del Gobierno en materia territorial.

Consejería de Pesca y Transportes. Régimen de autorización de arrendamiento con conductor de vehículos de turismo.

Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales. Regulación del ejercicio de las competencias autonómicas en materia de ordenación farmacéutica en relación con la tramitación y resolución de expedientes de autorización de oficinas de farmacia. Modificaciones puntuales del régimen de concesión de las ayudas económicas básicas. Regulación de los procedimientos de adopción, tutela, guarda y custodia y acogimiento de menores y de registros de acogentes, solicitantes, tutela administrativa y guarda en centros de acogida.

CONFLICTIVIDAD Y COOPERACIÓN

Conflictividad constitucional

En el año analizado, este tipo de conflictividad tuvo las siguientes manifestaciones:

Recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Canarias contra determinados preceptos del Real Decreto-ley 4/1994, de 8 de abril, de medidas transitorias y urgentes de carácter fiscal para la renovación de vehículos de turismo.

Conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Canarias contra la Orden de 20 de abril de 1994, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se aprueba el modelo 567 de declaración de liquidación por el impuesto especial sobre determinados medios de transporte.

Auto de 15 de marzo de 1994 por el que se tiene por desistido al Presidente del Gobierno de la Nación del recurso de inconstitucionalidad 824/1989, interpuesto contra la Ley canaria 14/1989, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1990, en relación con el artículo 18.2 y disposición transitoria 11.^a, párrafo segundo, inciso primero de la misma.

A esta conflictividad determinada por actuaciones autonómicas o estatales, puede añadirse la de proveniencia judicial que en el año comentado se concreta en la siguiente:

Cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias —en recurso planteado por la Cámara de Comercio de Las Palmas contra una disposición reglamentaria autonómica— respecto de los artículos 2, siguientes y concordantes (que configuran el IGIC), así como 69, siguientes y concordantes (que configuran el APIM) de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF, por si pudieran vulnerar la Disposición adicional tercera de la Constitución y el artículo 45.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Cooperación con las Corporaciones locales

En relación con los Cabildos insulares destaca la aprobación por el Gobierno autónomo de los Decretos 149 a 159/1984, de 21 de julio, que dan cumplimiento a las previsiones de la Ley 14/1990, de 26 de julio, respecto de las funciones y servicios a transferir a las mencionadas Corporaciones. El primero de dichos Decretos aprueba los aspectos metodológicos del proceso. Los siguientes concretan dicho proceso describiendo las funciones traspasadas, compartidas y reservadas en las diferentes materias objeto del mismo. De ello se ha dado cuenta en otro apartado de este mismo *Informe*.

En cumplimiento de la Ley 9/1994, de 20 de julio, por la que se asignaban determinados fondos para acciones especiales, se puso en práctica un Plan de Acción Medioambiental que implicaba la puesta a disposición de los Cabildos de unos dos mil millones de pesetas para su ejecución por los mismos. La asignación de dichos fondos motivó un cierto contencioso, pronto superado, con la Consejería de Política Territorial al entender cinco de los siete Cabildos que el reparto de los mismos primaba a las Corporaciones políticamente afines a la Consejería.

Respecto de las Corporaciones municipales, la preocupación de la Comunidad Autónoma por la situación financiera de las mismas, presente en estos años, como se ha dado cuenta en anteriores *Informes* (véase el correspondiente a 1993, págs. 157,160161 y 165), tiene su expresión más significativa en la aprobación de la Ley 3/1994, de cooperación al saneamiento y mejora de las haciendas municipales, ya referenciada.

ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Actividad parlamentaria no legislativa

A lo largo del año, el Parlamento autónomo celebró 16 sesiones plenarias, una de las cuales estuvo dedicada al debate sobre la orientación política general del Gobierno de Canarias o debate

«sobre el estado de la región». La Diputación permanente se reunió una vez. Como temas sobre los que se centró principalmente la atención de la Cámara en el ejercicio de sus funciones de control del Gobierno autónomo podemos destacar los siguientes:

Retrasos en el cumplimiento del II Plan Canario de Vivienda. Fue motivo de diversas mociones de los grupos de la oposición y de una comparecencia del Gobierno. Finalmente, se aprobó por exigua mayoría una moción de la oposición en virtud de la cual se reconoce el incumplimiento de los objetivos de dicho Plan y se reprueba la actuación del Viceconsejero de Vivienda como responsable directo del mismo.

Ajustes en el Gobierno autónomo por cese del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Aguas por decisión del Presidente del Gobierno. Se trata de una reproducción de la mini-crisis que, a finales del verano de 1993 se cerró, aparentemente, con la salida del titular de la mencionada Consejería (véase *Informe 1993*, págs. 165 y 168, donde se apunta a las causas políticas de la misma). A comienzos de 1994 se reproduce la misma tensión con el nuevo Consejero. Las causas son las mismas: ¿se atribuye o no a los Cabildos el control de las importantes inversiones en obras públicas?. La salida, sin embargo, es diferente: ante la negativa a dimitir, el Presidente toma la decisión de cesarle. La oposición no acentúa su beligerancia. Al contrario, el PP, por ejemplo, con seis diputados, hace oferta explícita de contribuir a la gobernabilidad. Por su parte, el PSC-PSOE, veintitrés diputados, no se moviliza en pos de la censura: se avecina un año electoral.

Moción de reprobación del Consejero de Trabajo y Función pública como consecuencia de dos interpelaciones presentadas por los grupos de la oposición en relación con la provisión de determinados puestos de trabajo. Como consecuencia de ciertos incidentes protagonizados por determinado personal laboral y la Dirección general de la función pública y, en relación con ello, las manifestaciones del Consejero, se produce una comparecencia de éste seguida de debate, una propuesta de creación de una Comisión de investigación, y dos interpelaciones que terminan en sendas mociones reprobatorias. Ello dio lugar a una intervención del Consejo Consultivo del que se recabó su opinión respecto de la viabilidad jurídica de la reprobación de un Consejero. Como en otras ocasiones, recurrir al Consejo tuvo efectos pacificadores, al retirar los grupos proponentes de las mociones —que, finalmente fueron rechazadas— los puntos en los que pretendían anudar la reprobación del Consejero a la responsabilidad política del Gobierno.

En opinión del órgano consultivo, las «mociones de reprobación» y las «mociones de censura» son institutos nítidamente diferenciados tanto en el ordenamiento estatal como en los ordenamientos autonómicos, el nuestro entre ellos. Su común referencia a la responsabilidad política —individual, en un caso; colectiva en el otro— no suponen una mixtificación de sus respectivos regímenes jurídicos. Por consiguiente, la admisión y subsiguiente tramitación de la «moción de reprobación» no es contraria al régimen de responsabilidad política del Presidente del Gobierno tal como el mismo aparece configurado en el ordenamiento autonómico canario.

Interpelaciones a los Consejeros de Industria y Comercio y de Política Territorial en relación con la instalación de grandes superficies comerciales. Este comercio, que, como bien se sabe, compite con el comercio tradicional en circunstancias muy desfavorables para éste, proporciona sin embargo a los Ayuntamientos, sus grupos políticos y sus clientelas, importantes expectativas económicas (urbanísticas, comerciales, etc.). Ello opone en buena medida el interés público a cargo de la Comunidad y el que mueve a las Corporaciones locales. No es extraño, pues, que este tema aflorara en el debate parlamentario desde la discusión en primera lectura de la

Ley de ordenación de la actividad comercial a la que ya se hizo referencia. Tras la aprobación de esta Ley, afloran con mayor nitidez si cabe los contrapuestos intereses políticos implicados en el tema. Los Grupos parlamentarios aprueban por unanimidad una moción en la que instan al Gobierno a dejar sin efecto las calificaciones y recalificaciones de suelo con destino a tales grandes superficies hasta tanto se elaboren los criterios generales de equipamiento comercial en el marco del planeamiento urbanístico. Sin embargo, algunos Ayuntamientos han sido beligerantes con la Consejería de Política Territorial en su empeño de cumplir con dicha moción, lo que ha desembocado en un litigio que actualmente se dilucida ante los Tribunales de justicia. La cuestión, además, se complica, por hallarse implicadas en ella fuerzas políticas que se hallan, al propio tiempo, integradas en el Gobierno autónomo y en los gobiernos municipales díscolos.

Interpelación al Consejero de Presidencia y Turismo y comparecencia solicitada del Gobierno en relación con la Televisión autonómica y la asignación de determinados fondos para un programa de promoción de la industria audiovisual. Los grupos de la oposición recaban información sobre la asignación de unos mil setecientos millones para determinados proyectos audiovisuales y de telecomunicaciones. Sin perjuicio de la mayor o menor viabilidad e interés de los proyectos subvencionados y de la idoneidad de las personas y/o empresas subvencionadas, lo que late en el fondo es una indisimulada suspicacia por la posible utilización de estos recursos en una política de cordiales relaciones con los medios de comunicación y sus entornos.

En relación con las Cortes Generales, la Cámara autonómica desarrolló las siguientes actividades:

Informes y/o audiencias recabadas del Parlamento autónomo. Instado por el Congreso de los Diputados de conformidad con las previsiones del artículo 45 del Estatuto de Canarias, la Cámara autonómica, tras el correspondiente debate, emitió su parecer sobre la proposición de ley de modificación de los aspectos económicos del REF aprobada ya por el Congreso y en trámite ante el Senado. Asimismo, fue informado el Real Decreto-ley 4/1994, de 8 de abril, de medidas transitorias y urgentes de carácter fiscal para la renovación del parque de vehículos de turismo.

Proposiciones de ley ante las Cortes Generales. La Cámara acordó tomar en consideración una iniciativa de las AIC para presentar ante las Cortes Generales una proposición de ley para el desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 62 del Estatuto de Autonomía respecto de la participación de las personas propuestas por la Comunidad Autónoma en las empresas públicas de titularidad estatal implantadas en Canarias.

Plan Integral de Empleo de Canarias. A lo largo del año se ha discutido con reiteración esta iniciativa del Gobierno. Con él se pretende dar cumplimiento a las previsiones de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación de los aspectos económicos del REF, respecto de la necesidad de articular las iniciativas autonómicas y estatales con el fin de poner en práctica dicho Plan con el que se trata de paliar los altos índices de paro de la Comunidad que figuran entre los más altos de España. Cuenta a su favor esta iniciativa con el compromiso alcanzado al respecto en la sesión del pasado 28 de septiembre en el Senado al figurar el referido Plan entre las resoluciones aprobadas tras la reunión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas con la activa participación de los Presidentes de éstas.

Ayuda al desarrollo de los países del tercer mundo. Entre las propuestas aprobadas por el Parlamento como consecuencia del debate sobre el estado de la región figura una resolución, suscrita por todos los grupos y unánimemente aprobada por los mismos, en la que se insta al Go-

bierno de Canarias para que, en un período de dos años, consigne en los Presupuestos Generales de la Comunidad cantidades equivalentes al 0'7 % de los mismos para ayuda y cooperación al desarrollo de dichos países. Se excluye de dicho porcentaje las cantidades condicionadas (IN-SALUD, convenios de carreteras, educación, universidades, actuaciones financiadas por la Unión Europea o el Estado con carácter finalista) y las derivadas de las transferencias a los Cabildos y Ayuntamientos.

Actividad gubernativa no reglamentaria

En buena medida, esta actividad ha quedado ya reflejada a lo largo del *Informe*. Sin embargo, como complemento de lo dicho, señalemos como datos que abundan en diversos aspectos de la actividad política del Gobierno lo siguiente:

Dos cuestiones que mantienen permanente actualidad en las relaciones de Canarias con la Unión Europea son los que se refieren a la Organización Común de Mercado (OCM) del plátano y al Régimen Especial de Abastecimiento (REA).

Por lo que al primero de ellos se refiere, a lo largo del año se han ido sucediendo diferentes actuaciones relacionadas con la protección del plátano de Canarias frente a la concurrencia de los que proceden de la denominada «área dólar» (en la que se integran poderosas multinacionales norteamericanas que no se resignan a tener que concurrir al mercado europeo en competencia con las producciones favorecidas en tanto que producciones comunitarias por las ayudas a la comercialización, los precios de garantía y protecciones arancelarias inherentes a dicho régimen singular. La preservación de éste —amenazado, al parecer, por la permeabilidad de Alemania a los intereses y planteamientos de aquéllas— motiva una continua preocupación del sector y la constante atención del Gobierno autónomo). Este mismo tipo de preocupaciones se proyecta, asimismo, en la defensa del sector tomatero respecto de la competencia marroquí en las negociaciones correspondientes al tratado de cooperación Marruecos-UE en las que el Gobierno del Estado ha hecho valer la necesidad de preservar nuestras producciones. También aquí se han producido diferentes actuaciones del Gobierno autónomo.

En lo que se concierne al REA, los problemas principales que se han suscitado tienen que ver con la lucha contra el fraude en relación con la importación de productos procedentes de terceros países exentos de exacciones reguladoras y/o del arancel aduanero común y su reexportación sin reelaboración, vulnerándose con ello dicho régimen cuyo objetivo es, precisamente, el abaratamiento de determinados productos afectos al consumo local o a su transformación en Archipiélago.

Por otra parte, cabe reseñar diversas comparecencias parlamentarias del Gobierno tanto para informar, a petición propia, sobre crecimiento económico y empleo; cambios políticos en su composición (cese de un Consejero y nombramiento de su sustituto); actuación de la Dirección General de la Función pública en relación con la provisión de determinados puestos de personal laboral; etc., bien para informar, por iniciativa de alguno de los grupos parlamentarios, sobre cuestiones concernientes a transporte marítimo interinsular; viaje presidencial a Cuba y Venezuela; retrasos en el cumplimiento del II Plan Canario de Viviendas; estado de los trabajos preparatorios de la Ley reguladora de la actividad turística; acuerdos de concertación social; destino de determinadas partidas presupuestarias en relación con las subvenciones a proyectos audiovisuales y de telecomunicaciones, etc. A lo que hay que añadir diferentes comunicaciones

sobre: Plan Integral de Empleo de Canarias; asignación a diferentes Consejerías de determinadas funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma, etc.

Por último, indiquemos que las catorce Leyes aprobadas en 1994 fueron promovidas por el Gobierno mediante la presentación del correspondiente proyecto. De las cuatro iniciativas que no concluyeron el *iter* parlamentario al final dicho año, tres fueron promovidas por el Gobierno y una por un Grupo parlamentario. La Propuesta de reforma del Estatuto tuvo su origen en una iniciativa de uno de los Grupos que apoyan al Gobierno, las AIC, habiéndose rechazado la presentada por uno de los Grupos de la oposición, el PSC-PSOE.

Los partidos políticos

En la referencia al panorama ofrecido por la actividad político-partidista, cerrábamos el *Informe* del año anterior con una consideración alusiva a la mini-crisis padecida por la coalición de Gobierno, entrada ya la segunda mitad del año, y que, por lo que entonces parecía, no era descartable un nuevo episodio de la misma. Dicha minicrisis, decíamos en enero del pasado año, «parece reabrirse a principios de 1994. En la misma se traslucen diferencias notables en la inteligencia de la propia Comunidad Autónoma entre los partidarios de retener el control de ésta sobre las obras públicas —tesis que sustenta el Consejero afectado con el apoyo de CCI, IC, AM (fuerzas con las que también se alinearían IF y otros miembros de las AIC, tales como el PIL y la AHI)— y el sector hegemónico de las AIC representado por ATI. Subyacen a estas diferencias divergentes posturas respecto de la concurrencia a las próximas elecciones autonómicas: mientras los primeros se inclinan por convertir la Coalición en Partido, la agrupación de independientes de Tenerife (ATI), parece renuente a tal posibilidad».

Pues bien, ese nuevo episodio se reproduce, efectivamente, como antes se ha dicho. El desenlace, sin embargo, es diverso. Por parte del Gobierno, porque su Presidente toma la iniciativa de cesar al Consejero afecto a las tesis «orientalistas» sustituyéndole por otro afín a planteamientos más cercanos a la referida Agrupación política y al Cabildo tinerfeño. Por otra, como también se ha indicado, porque desde la oposición se dan garantías más o menos expresas de no aprovechar la situación para practicar una política de acoso al Ejecutivo.

Superado dicho evento, la vida política de la Comunidad transcurre con la normalidad que le es propia, dada la fragmentación y el juego de equilibrios —y a veces de gestos— que terminan por ser habituales en nuestro panorama. Un panorama que, desde mediados de año, comienza a estar crecientemente coloreado por la proximidad del año electoral, municipal y autonómico, que se avecina. En esta perspectiva, los datos más salientes se encuentran en los esfuerzos de Coalición Canaria por mantener una unidad amenazada por indisimuladas tensiones internas y, en los últimos tiempos, ciertos presumibles conflictos de liderazgo apoyados, al parecer, en los componentes de la misma pertenecientes a las Islas orientales, más afines al ex Presidente autonómico y Diputado nacional don Lorenzo Olarte y de las occidentales, próximas al Presidente Hermoso (cuyo liderazgo, sin embargo, nadie disputa abiertamente en la Coalición). Del lado de la oposición el hecho más relevante es la ausencia, recientemente anunciada, del Ministro Jerónimo Saavedra de los próximos comicios autonómicos, hecho que, como es lógico, aprovechan los adversarios políticos del PSC-PSOE, de distintas tendencias, para ver en él un reflejo de unas expectativas electorales problemáticas, en tanto que desde el Partido Socialista se destaca la importancia de la labor que viene realizando su principal líder desde el Ministerio para las Administraciones Públicas insistiéndose, además, en que su sustitución por un candidato más joven

pone de manifiesto la apertura de un proceso de rejuvenecimiento de sus cuadros políticos en las instituciones representativas. Por su parte, el Partido Popular, liderado por el Diputado regional don José Miguel Bravo de Laguna, que ya obtuvo muy buenos resultados en las últimas elecciones, generales y europeas, alberga la esperanza de ver ahora confirmado este ascenso en las autonómicas y municipales.

Por último, un dato que merece alguna reflexión —sobre todo, de acontecer algo semejante en otras Comunidades— es la patente desconexión que nos parece percibir entre las preocupaciones que traduce la vida político-autonómica cotidiana y una vida política nacional-madrileña —la otrora «España oficial»— sorprendentemente dinamizada por unas tensiones políticas, fundamentadas sin duda en datos reales, aunque afectados éstos de una hipervaloración mediática que ahoga la vida institucional-estatal. Algo que sucede ante la perplejidad de una «España real, muy distinta hoy de sus versiones noventayochista y orteguiana, no sólo por contar ahora con posibilidades institucionales de propia expresión política, sino, además, por los esfuerzos que desde ella se hacen por vertebrar el conjunto nacional-estatal aportando contribuciones históricamente inéditas a la solución de los problemas que subyacen bajo el manto de tan poco inocente hojarasca.

1995

RASGOS GENERALES 1995

La actividad política de la Comunidad Autónoma de Canarias en 1995 está sustancialmente condicionada por el carácter electoral del año que se reseña, circunstancia que se proyecta sobre la actividad parlamentaria y gubernativa. Por lo que a la primera se refiere, es revelador que de las nueve leyes aprobadas en dicho período, ocho lo fueron en el primer cuatrimestre, de manera que, tras la constitución de la nueva Cámara, a finales de junio, sólo se aprobó la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1996 (BOE núm. 21, 24/01/1996). Por su parte el Gobierno hubo de atender a su reestructuración, operación condicionada por el reparto de las responsabilidades correspondientes a las diferentes Consejerías objeto de remodelación entre las fuerzas integrantes de Coalición Canaria, minoría mayoritaria que ejerce el Gobierno con el apoyo, por momento externo, el Partido Popular, aunque con la expectativa de que este último se integre en aquel tras las inminentes elecciones generales. En el ámbito de las relaciones con los Cabildos insulares y con los Ayuntamientos destaca la reafirmación programática del Gobierno de perseverar en una política descentralizadora y la preocupación de todas las fuerzas políticas por el saneamiento financiero de las Corporaciones Locales.

En cuanto a las relaciones con las instancias centrales del Estado las principales actuaciones están orientadas a contar con su cooperación en relación con los temas eurocomunitarios (estatuto permanente de Canarias en la Unión Europea, mantenimiento del régimen especial de abastecimiento (REA), negociaciones respecto de la organización común de mercado (OCM) de frutas y hortalizas, garantías frente a las consecuencias del Acuerdo pesquero de la Unión Europea con Marruecos. También se insiste, ya en el plano interno, en la conveniencia de acelerar la tramitación de la reforma del Estatuto de autonomía, así como en la puesta en funcionamiento de la Zona Especial Canarias (ZEC). Finalmente, y aunque parece que no son insalvables los desacuerdos, no se logra cerrar a lo largo del año las negociaciones encaminadas a la obtención de una sustancial financiación estatal para la puesta en marcha de un Plan Integral de Empleo (PIE).

LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS

Actividad legislativa

La producción legislativa de este período se tradujo en la aprobación de las nueve leyes que pasamos a reseñar.

Por su importancia en este sector-clave de la economía canaria, hay que referirse en primer lugar a la ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo (BOE núm. 122, 23/05/1995). En virtud de las competencias exclusivas ostentadas por la Comunidad canaria en materia de «promoción y ordenación del turismo» esta ley pretende llevar a cabo una ordenación general de este fundamental y estratégico sector económico proponiéndose como objetivos: la ordenación y el fomento del sector turístico, la regulación de la oferta turística, la conservación, protección y

aprovechamiento racional de los recursos de esta naturaleza (con especial atención al medio ambiente, el paisaje y la cultura autóctonos), la ordenación de las estructuras territoriales y urbanísticas y la delimitación de las competencias turísticas de las Administraciones públicas canarias y, finalmente, la garantía y protección del status jurídico del usuario turístico, anudando con ella la regulación del régimen sancionador en la materia.

Se trata, pues, de una Ley multidisciplinar que, sin perjuicio de las correspondientes competencias estatales, y teniendo como denominador común la ordenación del turismo, regula también ciertos aspectos empresariales, profesionales, urbanísticos, medioambientales, de fomento y sancionadores. De sus disposiciones adicionales destacan las que se refieren a la modificación de la Ley reguladora de los Planes Insulares de Ordenación (fijándose un plazo de un año para que el Gobierno remita al Parlamento un proyecto de modificación de la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de aquellos, y la previsión de un «estatuto de los municipios turísticos», a cuyo efecto se preceptúa que en un plazo de seis meses el Gobierno deberá elaborar un proyecto de ley reguladora del mismo con arreglo a las bases que la propia ley explicita.

La preocupación por el profesorado y las titulaciones universitarias y el apoyo a los estudiantes de este nivel se tradujo en la aprobación de dos leyes, en cierto modo, complementarias. Mediante una de ellas, la Ley 6/1995, de 6 de abril de plantillas y titulaciones universitarias (BOE núm. 106, 04/05/1995), se acomete una importante planificación del desarrollo de las Universidades Canarias que comporta una decisiva intervención de la Comunidad Autónoma en lo concerniente a la conversión de especialidades en titulaciones, la implantación de nuevas titulaciones, y el acceso y promoción de la función pública docente. En el marco de la programación general de la enseñanza universitaria, se prevé la realización por el Gobierno de una política de subvenciones que asegure la adecuación de la oferta de estudios y capacidad de admisión de cada centro a la demanda social teniendo en cuenta el crédito disponible y su planificación temporal y territorial. Todo ello sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Universidades según lo dispuesto en los artículos 3.2h) y 26.2 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria. Además, la Comunidad Autónoma establecerá un plan de financiación para el acceso o promoción a la función pública docente universitaria de acuerdo con un número total de plazas que la propia Ley fija, sin perjuicio de las competencias previstas en el artículo 3.2.e) de dicha Ley orgánica.

La clave del nuevo sistema que la Ley incorpora lo constituye la figura del contrato programa como instrumento de concertación de la planificación que en la misma se prevé entre el Gobierno y cada una de las Universidades. La financiación de la transformación de especialidades en titulaciones, la implantación de nuevas titulaciones y la ejecución del plan de acceso a la función pública docente universitaria se llevará a cabo mediante su aprobación por el Gobierno autónomo, a propuesta conjunta de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Educación. Dicho contrato habrá de ajustarse al contenido mínimo que la ley determina para el mismo.

Aunque se habilita explícitamente al Gobierno para dictar las normas reglamentarias que procedan para el desarrollo de la Ley, no es imprevisible que en su ejecución pueda darse una cierta confusión entre los ámbitos propios del Reglamento gubernativo y de la concertación entre las partes del referido convenio.

La segunda de estas leyes, la Ley 3/1995, de 6 de febrero, de medidas de apoyo a los estudios universitarios (BOE núm. 69, 22/03/1995), pretende establecer un marco general de ayudas a los estudios de este nivel y asegura el carácter anual de las respectivas convocatorias. La Comuni-

dad canaria ha venido poniendo en práctica una política de becas y ayudas complementarias del sistema de becas establecido por el Estado para los estudios superiores a través de dos tipos de convocatorias con las que, respectivamente se trata, de cubrir los precios públicos de la enseñanza y de atender parcialmente a los gastos de desplazamiento y estancias de alumnos cuya residencia familiar no se encontrase en la isla en la que se cursan los estudios. Sin embargo, en el régimen hasta ahora vigente no se contemplaba la hipótesis de los alumnos que tuviesen que desplazarse fuera de Canarias para realizar sus estudios que no se pudieran realizar en las Universidades del Archipiélago, ni estaba asegurada la periodicidad de las convocatorias.

En otro orden de consideraciones, la Administración autonómica ha visto incrementarse sus estructuras organizativas con dos nuevas unidades administrativas: un Consejo de relaciones laborales y un Instituto de investigaciones agrarias.

La creación del Consejo Canario de Relaciones Laborales por la Ley 2/1995, de 30 de enero (BOE núm. 63, 15/03/1995), es consecuencia del compromiso asumido por el Gobierno autónomo en virtud del «Acuerdo de concertación social canaria por el empleo, desde la solidaridad y competitividad» suscrito con los interlocutores sociales y económicos en mayo de 1994. Sustituye la preexistente «Comisión regional de Asuntos laborales» (regulada por el Decreto 230/1993, de 29 de julio, del Reglamento orgánico de la Consejería de Trabajo y Función Pública). Se trata de un órgano colegiado, dependiente de la Consejería que ostenta competencias en materia de trabajo, que integra representantes de la propia Administración autonómica y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la Comunidad Autónoma, en proporción a su representatividad.

El nuevo organismo nace con el propósito de ser cauce institucional de encuentro y participación de los interlocutores sociales y de estos con el Gobierno, órgano consultivo de la Administración autonómica en materia laboral, así como medio para la promoción y el eficaz funcionamiento de los instrumentos privados de solución extrajudicial de los conflictos de trabajo.

En la medida en que las competencias autonómicas en la materia son de ejecución de la legislación laboral, se trata de un órgano vinculado al ejercicio de competencias propias del Gobierno y de la Administración autonómica respecto de los cuales cumple funciones no sólo asesoras, sino, además, participativas, mediadoras y promocionales, lo que, en principio, dificulta la exacta calificación de su naturaleza jurídica y su encaje en el organigrama de dicha Administración. No obstante, su ley de creación le configura como un órgano colegiado dependiente de la mencionada Consejería, presidido por el Consejero y dotado económicamente para sus gastos de funcionamiento con las dotaciones que al efecto se consignen en los Presupuestos Generales de la Comunidad en la sección correspondiente a dicha Consejería.

La Comunidad Autónoma cuenta con un Consejo Económico y Social (creado por la Ley 8/1990, de 14 de mayo, y reestructurado por la Ley 1/1992, de 27 de abril (cfr. *Informe* 1992, pág. 86), respecto del que se procura diferenciar al nuevo Consejo, señalándose que «dada la singularidad del contenido» de las funciones que al mismo se atribuyen, no hay riesgo de que con su creación «se invadan las que deben ser competencias del Consejo Económico y Social».

Por su parte, la Ley 4/1995, de 27 de marzo, crea el Instituto Canario de Investigaciones Agrarias y el Consejo Asesor de Investigaciones Agrarias (BOE núm. 95, 21/04/1995). En base a las competencias exclusivas ostentadas por la Comunidad Autónoma en materia de «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y de sus organismos autónomos»,

«agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía estatal» y de «fomento de la investigación científica y técnica, en coordinación con el Estado», esta ley procede a crear el Instituto y la Comisión indicados. El instrumento normativo utilizado viene exigido tanto por la reserva que la Ley autonómica establece para la regulación del régimen financiero general y especial de los organismos autónomos (artículo 10.j) de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, como por la aplicación supletoria de la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas.

El Instituto Canario de Investigaciones Agrarias (ICIA) es un organismo autónomo de carácter administrativo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y de plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Al Gobierno autónomo se reservan las facultades de superior control y tutela del mismo, quedando adscrito a estos efectos a la Consejería competente en materia de Agricultura. Sus fines son la programación, ejecución y seguimiento de las actividades de investigación agraria y el desarrollo y transferencias de tecnologías agrarias y cualesquiera otros que en estas materias se le atribuyan en el ámbito de la Administración pública autonómica. Como base de partida de la nueva entidad se cuenta con el hasta ahora existente Centro de Investigación y Tecnología Agrarias (CITA), aprobado por Decreto 79/1987, de 8 de mayo. Junto a las disposiciones organizativas y, en general, reguladoras del régimen jurídico del ICIA, la Ley establece las bases para la creación de los Cuerpos Superior y Facultativo de Investigadores Agrarios, la regulación de la carrera investigadora y la definición del personal científico, administrativo y laboral del Instituto.

El Consejo Asesor de Investigaciones agrarias se configura como el máximo órgano consultivo del Gobierno en materia de investigación y desarrollo tecnológico agrario. Se le adscribe orgánicamente a la Consejería de Agricultura, e integra representaciones de los diversos sectores implicados en la investigación y desarrollo agrarios tales como la propia Administración autonómica, las Universidades canarias y las asociaciones profesionales y las organizaciones empresariales agrarias.

El Derecho electoral autonómico fue objeto de un leve retoque por la Ley 5/1995, de 1 de abril, que modifica la Ley 3/1987, de 3 de abril, de medidas urgentes en materia electoral (BOE núm. 95, 21/04/1995). Se introduce así una modificación puntual de dicho Derecho electoral que afecta al artículo 29.2 de la mencionada Ley 3/1987, con el fin de regular la asignación de una subvención a los partidos políticos para compensar los gastos electorales originados por el envío personal y directo a los electores de sobres y papeletas electorales o propaganda y publicidad de este carácter. La subvención queda supeditada a la obtención de algún escaño y superar el cinco por ciento de los votos válidamente emitidos en todo el Archipiélago, o bien el veinte por ciento de los emitidos en la correspondiente circunscripción electoral. Su cuantía se determina según una escala en lo que se establece la asignación que corresponde a cada voto obtenido según el tramo de aquella que se logre alcanzar.

La política asistencial de la Comunidad se proyecta hacia el cuidado de la accesibilidad a determinados lugares de uso público y hacia la comunicación de las personas discapacitadas. Así, mediante la Ley 8/1995, de 6 de abril (BOE núm. 122, 23/05/1995), se persigue la supresión de cuantas barreras impidan el acceso a la vida normal de las personas discapacitadas, fomentando, de una parte, la accesibilidad de los lugares y construcciones destinados a un uso que implique concurrencia de público y, de otro, la adaptación de las instalaciones, edificaciones y espacios libres ya existentes. En consecuencia, contiene disposiciones sobre barreras arquitectónicas, barreras en los transportes y barreras en la comunicación. Incorpora, además, determinadas

previsiones sobre medidas de fomento y control de la accesibilidad y de la supresión de barreras, sobre el régimen sancionador de las infracciones en la materia y, finalmente, prevé la creación de un Consejo para la promoción de la accesibilidad y la supresión de dichas barreras.

Se fundamenta esta iniciativa del legislador en la previsión contenida en el artículo 5 del Estatuto de Autonomía, en relación con 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 de los grupos en que se integran. Y se invocan como títulos habilitantes las competencias sustantivas que la Comunidad ostenta en cada una de las esferas de actuación que pretende normar: urbanismo, edificación, transporte y comunicaciones, además de las correspondientes a las materias de asistencia social y servicios sociales.

La necesidad de adaptar la legislación autonómica al fallo constitucional correspondiente se aprovecha por el legislador canario para introducir ciertos retoques en la ordenación de las Cajas de Ahorro (BOE núm. 63, 15/03/1995).

La Ley territorial 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorros, había sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno de la Nación (R. I. n.º 2461/1990), lo que determinó la suspensión de varios de sus preceptos, así como la del Decreto 218/1990, que, en desarrollo de la misma, regulaba el proceso de elección de los órganos de gobierno de dichas Cajas con domicilio en Canarias. Por ello hubo de dictarse el Decreto 15/1991, de 6 de febrero, que regulaba con carácter provisional el proceso de adaptación de Estatutos y de elección de órganos de gobierno de aquellas. La sentencia constitucional 61/1993, de 18 de febrero, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 35.1.b, 2.º; 35.1. d) y 39, números 3 y 4 de dicha ley territorial por colisionar con la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las referidas Cajas. La nueva Ley —la Ley 1/1990, de 30 de enero— no se limita a acomodar la anterior al pronunciamiento del Alto Tribunal, sino que, además, se introducen algunas modificaciones técnicas y se complementa su contenido, conforme se señala en la correspondiente ficha normativa en otro lugar de este *Informe*.

La última de las leyes de este período, la Ley 9/1995, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1996, ofrece como características más destacadas de dichos Presupuestos las siguientes: a) sus previsiones se encuentran condicionadas por el cumplimiento de las exigencias derivadas del Programa de convergencia de la economía española con la de la Unión Europea, especialmente en lo referente a la contención de los niveles de déficit y endeudamiento y su consecuente incidencia en el nivel de crecimiento del gasto público; b) el comportamiento previsible de los ingresos de naturaleza tributaria no contribuiría al incremento de la presión fiscal, siendo significativa la reducción del recargo en el impuesto especial de la Comunidad sobre combustibles derivados del petróleo; c) en el volumen de los recursos por transferencias corrientes en el conjunto de la financiación autonómica se observa, por una parte, un ligero incremento de la participación en los ingresos del Estado para la financiación de las competencias comunes y, por otra, la financiación de las competencias sanitarias crece a un ritmo superior y acorde con el que experimenta el PIB estatal, como consecuencia del nuevo modelo de financiación sanitaria aprobado en 1995; d) la apelación al endeudamiento disminuye al nivel exigido en el escenario de consolidación presupuestaria, permitiendo que el stock de deuda se mantenga a finales de 1996 al mismo nivel de 1995.

Por otra parte, se realiza un esfuerzo de ajuste en determinados gastos corrientes que se concreta en la congelación de los efectivos reales de personal al servicio de la Administración autonó-

mica y en la reducción de determinados gastos consuntivos no relacionados directamente con la prestación a sectores como servicios sociales, sanitarios o educativos.

Asimismo, ha de señalarse la moderada expansión, compatible con el cumplimiento de los Acuerdos de consolidación presupuestaria con la Administración del Estado en lo referente al nivel de endeudamiento autonómico en materia de: a) lucha contra el desempleo, la marginación y atención a los colectivos especialmente desfavorecidos, mejora en la cualificación de la población, en particular, de los trabajadores para la adaptación a las nuevas exigencias del mercado; b) acciones favorecedoras de la actividad productiva entre las que cabe incluir las dotaciones de infraestructuras y las encaminadas a conseguir un entorno natural que favorezca el bienestar colectivo de los habitantes de las islas y de sus visitantes. También aumentan las dotaciones en materia de sanidad, educación y prestación de ayudas para servicios sociales y de integración social, formación profesional y políticas medioambientales. También se produce un fuerte incremento en las dotaciones para la promoción de actividades económicas del sector privado como los planes de desarrollo industrial y de fomento de la competitividad del comercio.

Actividad reglamentaria del Parlamento autónomo

El Reglamento del Parlamento de Canarias ha sido objeto de una amplia modificación que afecta a treinta y tres de sus ciento setenta y siete artículos. Las reformas introducidas conciernen a las siguientes cuestiones: a) estatuto de los diputados; b) mínimo requerido para la formación de grupo parlamentario, que queda fijado en cuatro; c) explicitación de la facultad de modificar el número y denominación de las Comisiones por parte de la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces; d) ciertas innovaciones en el régimen de las sesiones de la Cámara o de las Comisiones; f) admisibilidad a ciertos efectos de documentos remitidos por fax; g) eliminación de la exigencia del carácter taquigráfico del acta correspondiente a las sesiones secretas; h) modificaciones en el procedimiento legislativo común en relación con: la regulación del debate de primera lectura; la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos, estableciéndose que la correspondiente referencia ha de hacerse a los presupuestos en vigor, y no a los ingresos presupuestarios en general; supresión de reiteraciones en la regulación de la tramitación de las proposiciones de ley; i) incorporación de un leve retoque a la ordenación de los procedimientos legislativos especiales en relación con las comparencias en Comisión de los Consejeros del Gobierno en la tramitación del proyecto de ley de presupuestos de la Comunidad; asimismo, se modifica la regulación de los plazos para presentar enmiendas, a la totalidad, y al articulado y se da nueva regulación al procedimiento abreviado de tramitación de proyectos o proposiciones de ley de tramitación en lectura única; j) las mociones de censura ven modificadas su regulación para permitir la intervención del Gobierno y de los Grupos parlamentarios tras la defensa de la moción y no, como estaba regulado, tras la defensa del programa del candidato a Presidente del Gobierno; k) respecto de las preguntas se prevé la posibilidad de sustituir al diputado autor de una pregunta ante el Pleno por otro de su mismo grupo; equiparación del tiempo de intervención y de réplica —diez minutos como máximo, en lugar de los cinco y diez que, respectivamente, establecía la regulación anterior; l) en los debates generales sobre el estado de la Región se mantiene la no celebración de este debate en el año en que hubiese tenido lugar la investidura de un candidato a la Presidencia del Gobierno, pero se suprime la prohibición de que ello suceda en el año en que se hubiese debatido una cuestión de confianza; ll) sobre los informes que deban remitirse al Parlamento y las informaciones del Gobierno las modificaciones afectan a: traslado a la Mesa y a los grupos parlamentarios

y omisión de la referencia de debate y propuesta de resolución, respecto de los primeros, y nueva regulación de las comparecencias informativas del Gobierno y de los tiempos de intervención de los representantes de los grupos parlamentarios; m) en la designación de Senadores se retoca la referencia de la proporcionalidad que debe asegurar la Cámara a cada grupo parlamentario, y se elimina el precepto que establecía que, de producirse sustituciones, el sustituto sería propuesto por el mismo grupo proponente del sustituido.

Actividad reglamentaria del Gobierno

Dentro de esta actividad, destaca la reestructuración del Gobierno y de la Administración autonómica como consecuencia de la formación del nuevo Gobierno subsiguiente a las elecciones autonómicas.

Como resulta del Decreto 187/1995, de 20 de julio, esta reestructuración afecta a las anteriores Consejerías de Presidencia y Turismo, Agricultura y Alimentación, Trabajo y Función Pública, Pesca y Transportes, Sanidad y Asuntos Sociales que, respectivamente, se convierten en Presidencia y Relaciones Institucionales, Agricultura, Pesca y Alimentación, Empleo y Asuntos Sociales, Turismo y Transportes, Sanidad y Consumo. La comparación de las nuevas denominaciones con las anteriores expresa en buena parte los cambios habidos en sus correspondientes ámbitos materiales de actividad. La reestructuración, sin embargo, afecta también a otros ámbitos, aunque no se reflejen en la denominación de la unidad político-administrativa afectada. Así, la Presidencia del Gobierno asume ciertas competencias en materia de justicia y seguridad ciudadana que anteriormente correspondían a la Consejería de Presidencia y Turismo; la Consejería de Economía y Hacienda deja de ostentar las competencias relativas a la gestión y coordinación de las relaciones institucionales del Gobierno autónomo ante la Administración del Estado y ante las Instituciones Europeas que son atribuidas a la nueva Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales; la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales no asume las competencias que en materia de función pública correspondían a su Consejería antecesora, que pasan a la Presidencia citada; Industria y Comercio «pierde» el área de consumo que pasa a integrarse en la de Sanidad y Consumo. Además del Decreto reestructurador citado, los cambios operados conllevan la publicación de sendos decretos de modificación de los Reglamentos orgánicos de las Consejerías afectadas por los mismos. Con anterioridad a la formación del nuevo Gobierno —y, por consiguiente, por motivos ajenos a este tipo de cambio— se habían modificado en este mismo año los Reglamentos orgánicos de las Consejerías de Agricultura y Alimentación y de Política Territorial.

Dentro de esta referencia a las principales normas reglamentarias relacionadas con la Administración autonómica se debe mencionar, asimismo, la creación de los siguientes organismos: Instituto Canario de la Mujer, Consejo de Espacios Naturales Protegidos —ambos como consecuencia de sendas Leyes aprobadas en el año anterior— y Consejo General de Servicios Sociales.

También resulta reseñable la modificación del Servicio Jurídico del Gobierno como consecuencia del traspaso efectivo de los servicios del INSALUD y el considerable aumento del volumen de procesos judiciales y de demandas de asesoramiento y asistencia jurídica, adscribiéndose al organismo autónomo correspondiente una Asesoría jurídica.

Como consecuencia de los trasposos de funciones y servicios por parte del Estado a la Comunidad canaria, se dictaron diversos Decretos asignando los mismos a las anteriores Consejerías de Agricultura y Alimentación (sociedades agrarias de transformación; laboratorios agrarios y sanidad y producción animal; reforma y desarrollo agrario; Cámaras agrarias; defensa contra fraudes y de la calidad agroalimentaria; SENPA), Pesca y Transportes (transporte marítimo), Sanidad y Asuntos Sociales (juventud —TIVE—; acción pública en materia de juventud), Política Territorial (conservación de la naturaleza), Obras Públicas, Vivienda y Aguas (patrimonio arquitectónico, control y calidad de la edificación y vivienda) y Educación, Cultura y Deportes (puntos de información cultural).

Por lo que se refiere a los Cabildos Insulares se traspasaron a los mismos ciertos medios personales, materiales y recursos en materia de infraestructura rural de carácter insular. También se traspasaron medios personales, patrimoniales y créditos presupuestarios, complementando anteriores trasposos, al Cabildo de Gran Canaria en materia de Deportes.

En materia de cooperación al desarrollo, merece destacarse el Decreto 289/1995, que regula las actuaciones de la Comunidad Autónoma en este campo, en cumplimiento de la Resolución del Parlamento de Canarias de 14 de octubre de 1994, por la que se instaba al Gobierno autónomo a consignar el 0'7% de los mismos para ayuda y cooperación al desarrollo del Tercer Mundo.

Sobre la actividad reglamentaria concerniente a las diferentes Consejerías, remitimos a las fichas normativas que se contiene en otro lugar de este *Informe*.

CONFLICTIVIDAD Y COOPERACIÓN

Conflictividad constitucional

La conflictividad constitucional ha sido reducida en este año. Sólo dos recursos de inconstitucionalidad: Recurso de inconstitucionalidad 37/1995, de 30 de septiembre, de incentivos fiscales de carácter temporal para la renovación del parque de vehículos de turismo. Se aduce como fundamento la vulneración de competencias autonómicas originada por la atribución al Estado de la gestión del impuesto sobre determinados medios de transporte en su aplicación a Canarias, al entenderse que esa competencia es autonómica y no estatal al integrarse dicho impuesto en el REF. Por su parte, el Presidente del Gobierno del Estado interpuso el recurso de inconstitucionalidad 1160/1995 contra la disposición adicional vigésima de la Ley territorial 14/1994, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1995, por entender que la disposición recurrida, al permitir la promoción interna del Grupo C al B, sin exigencia de la titulación académica correspondiente al último de estos Grupos, contraviene la legislación estatal básica en la materia.

Desde una perspectiva general o global, la litigiosidad constitucional entre el Estado y la Comunidad canaria, ofrece estas dos características: a) de los diecisiete litigios (recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias) suscitados por la Comunidad canaria desde su creación en 1982 hasta 1995, ocho se iniciaron en el período 1983-1991, mientras que los nueve restantes lo fueron en el período 1992-1995; b) por el contrario, cuando dichos litigios han sido promovidos por el Estado, el resultado es el inverso, al haberse suscitado por aquél trece litigios durante 1983-1990 y sólo uno entre 1991-1995.

En principio, ello pudiera hacer pensar en una mayor intensidad de la litigiosidad promovida por la Comunidad Autónoma en los últimos cuatro años, lo que estaría en contradicción con la tendencia general en el conjunto del Estado a una conflictividad decreciente perceptible en los últimos años. Sin embargo, ha de tenerse presente que ese incremento tiene mucho que ver con la especialidad del Régimen Económico Fiscal canario y las importantes transformaciones normativas de las que el mismo ha sido objeto a partir de 1991, en sus aspectos fiscales primero y económicos después. Téngase en cuenta que de los treinta y un litigios que han enfrentado al Estado y a la Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional, nueve de ellos (siete recursos de inconstitucionalidad y dos conflictos de competencia) recaen, precisamente, sobre aspectos particulares de dicho REF.

Debe señalarse, por último, que el Parlamento adoptó el acuerdo unánime de retirar los recursos de inconstitucionalidad interpuestos en su día por el Parlamento autónomo contra las Leyes 31/1991 y 39/1992, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 y 1993, respectivamente.

Cooperación con las Corporaciones locales.

En el compromiso programático del Gobierno surgido de las pasadas elecciones se afirma que, manteniendo la competencia de planificación en manos del Gobierno autónomo como garantía de equilibrio y solidaridad interinsular, se ha de continuar con el traspaso de competencias a los Cabildos «hasta convertirlos en órganos de gobierno insular y ejecutores de políticas de la Comunidad Autónoma». Asimismo se dice que los Ayuntamientos asumirán, entre otras, sus competencias en materia de cultura, deportes, servicios sociales, vivienda, seguridad ciudadana y transportes públicos. También se apunta a la necesidad de cumplir el Plan de saneamiento para minorar la carga financiera de los Ayuntamientos. En este orden de consideraciones sobre las haciendas locales se apunta en una doble dirección. Por una parte, hacia la equiparación de los Ayuntamientos y Cabildos con los Ayuntamientos y Diputaciones del área peninsular en su participación en los tributos del Estado (una diferencia hoy existente que trae su causa histórica de la singularidad del REF). Por otra, buscando con el Gobierno del Estado una fórmula que permita impedir las consecuencias que para las haciendas locales está teniendo el progresivo «decreste» (reducción) de los ingresos generados por el APIM (especialidad tributaria del REF, de carácter transitorio, que, de manera temporalmente decreciente, grava la producción de toda clase de bienes muebles corporales, así como la imposición de los mismos).

Por otra parte, el Parlamento ha aprobado una proposición no de ley por la que se insta al Gobierno, a remitir a la Cámara, previa audiencia de la Comisión de Administración Territorial y audiencia a los órganos representativos de las corporaciones locales, un proyecto de ley de cooperación local que incluya un fondo de cooperación de carácter permanente.

ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Actividad parlamentaria no legislativa

De los múltiples asuntos no legislativos que ocuparon la atención del Parlamento autónomo en el último tramo de la legislatura anterior podemos destacar como más interesantes los debates concernientes a los siguientes temas: actividad exterior del Ejecutivo autonómico (con ocasión de un viaje del Presidente del Gobierno a Nueva York para promocionar el REF); comunicación

al Gobierno del Estado sobre el acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos en relación con la defensa de ciertas producciones agrarias de Canarias; informe extraordinario del Diputado del Común y subsiguiente debate sobre la situación jurídico-asistencial del menor en la Comunidad Autónoma; desigualdades representativas en el Parlamento autónomo (cuestión suscitada por ciertas manifestaciones del Presidente del Gobierno a los medios de comunicación acerca de la conveniencia de una estructura parlamentaria bicameral).

Además del debate de investidura, sobre el que seguidamente volveremos, y del que sigue a la Comunicación del nuevo Gobierno sobre la reestructuración del mismo y de la Administración autonómica, podemos señalar entre los primeros debates del nuevo Parlamento los relativos a las siguientes cuestiones: disolución y fusión de empresas públicas; riesgo para el sector pesquero provenientes del Acuerdo entre Marruecos y la Unión Europea; desarrollo reglamentario del REF y negociación de algunos aspectos del mismo objeto de reparos por las instancias euro-comunitarias; necesidad de analizar aspectos esenciales del régimen especial de abastecimiento (REA) —de fundamental importancia dentro del status de Canarias en la Unión Europea— y creación de una Comisión parlamentaria de Estudio de esta importante cuestión.

Actividad gubernativa: programa del nuevo Gobierno

De debate de investidura —y más exactamente, del discurso programático del candidato y actual Presidente autonómico— nos parece de interés destacar lo siguiente.

Como objetivos principales, además de «afirmarnos como nacionalidad y dotarnos de instrumentos originales y adecuados para el desarrollo económico y social», se señalan los siguientes: a) culminar la reforma del Estatuto de Autonomía; b) desarrollo del REF; c) consecución de un «estatuto permanente» en la Unión Europea; d) puesta en marcha del Plan Integral de Empleo, y e) lograr acuerdos con el Estado que permitan la correcta financiación de la Comunidad Autónoma y acelerar las inversiones en infraestructuras. Respecto de estos objetivos conviene aclarar lo que seguidamente se indica.

La reforma del Estatuto había superado ya el trámite de toma en consideración en el Congreso de los Diputados al disolverse la Cámara; por consiguiente, y de acuerdo con la práctica parlamentaria generada al respecto, se habrá de repetir dicho trámite por la nueva Cámara tras las próximas elecciones, pero no será necesario reproducir la propuesta autonómica.

El desarrollo reglamentario del REF ha tenido lugar recientemente, habiéndose convalidado el correspondiente Decreto-ley en la reunión de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados celebrada el pasado día 30 de enero.

La idea de conseguir para Canarias un «estatuto permanente» dentro de la Unión Europea se funda en el argumento según el cual las razones que llevaron a la aprobación de un *status* diferenciado para las regiones ultraperiféricas, como es nuestro caso, son de tipo estructural, por lo que las singularidades reconocidas actualmente (o las que en el futuro las sustituyan) deben mantenerse, derogando sus limitaciones temporales; este objetivo, por otra parte se conecta con el REF recientemente renovado que fue objeto de unos veinte reparos por los servicios de la Comisión Europea a principios de 1995, pero que, tras diferentes negociaciones —en las que han participado el Gobierno autónomo y el Gobierno del Estado— quedó expedita la vía para la aprobación del referido Decreto-ley.

El Plan Integral de Empleo —tal como se indicaba en el *Informe* del año anterior (pág. 194)— había encontrado un importante aval en los Acuerdos adoptados por el Senado en septiembre de 1994, tras la intervención de los Presidentes de la casi totalidad de las Comunidades Autónomas; a partir de entonces se han desarrollado diversas negociaciones con el Gobierno del Estado para su cuantificación y para la concreción de los programas de actuación; la impresión que tenemos es que la no aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 1996, ha obstaculado a su definitiva aprobación.

Otros aspectos del programa de Gobierno a destacar son los que se refiere a la actividad legislativa que se propone promover el Ejecutivo que se concreta en diversos proyectos de ley: creación de la policía autónoma (mediante la adscripción de unidades de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado); coordinación de las policías locales; prevención y sanción de desviaciones que se produzcan en la gestión de régimen especial de abastecimiento (REA); patrimonio histórico; deporte; educación y formación de personas adultas; creación del cuerpo de archiveros y bibliotecarios; creación del instituto de la juventud; ordenación farmacéutica; Cámaras agrarias; protección y ordenación de las explotaciones agrarias y del suelo rústico; reforma del Consejo Consultivo; modificación de la Audiencia de Cuentas; creación del Consejo canario de la innovación; protección de la flora y fauna silvestre; ordenación y tratamiento de residuos sólidos; y ordenación de la caza.

También ha de hacerse referencia a las nuevas competencias sobre las que el Gobierno autónomo piensa insistir en sus negociaciones con el Gobierno Central: gestión de puertos y aeropuertos, telecomunicaciones por cable y costas. También se indica la necesidad de insistir acerca del Gobierno Central respecto de las transferencias en materia de justicia, la delimitación del mar archipelágico y de las aguas interiores y el papel de la Comunidad Autónoma en los consejos de administración de las empresas públicas que operan en Canarias.

Los resultados electorales

Los escaños obtenidos por las diferentes formaciones políticas se reflejan en el siguiente cuadro en el que, para facilitar la comparación, figuran también los resultados de 1991.

	1995	1991
Coalición Canaria	21	31*
Partido Popular	18	6
Partido Socialista	16	23
Partido Independientes de Lanzarote	3	—
Agrupación Herreña de Independientes	1	1**
Independientes por Fuerteventura	1	—

* Suma de los resultados obtenidos separadamente por las formaciones integradas con posterioridad en dicha coalición: AIC[16], CDS[7], ICAN[5], AM[2] y AHI[1].

** Aunque AHI concurrió separadamente en las dos elecciones, luego se ha integrado parlamentariamente en CC.

La interpretación de estos resultados requiere algunas aclaraciones sobre la trayectoria de los partidos entre ambas elecciones.

Coalición Canaria (CC), agrupación de diferentes formaciones políticas —Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC), Izquierda Canaria (ICAN), Centro Canario Nacionalista (CCN), Partido Nacionalista de Canarias (PNC), Asamblea Majorera (AM)—concorre por primera vez como tal coalición a unas elecciones locales y autonómicas.

Los orígenes de estas formaciones son muy variados. El Centro Canario Nacionalista (CCN), poco antes Centro Canario Independiente, surge de una transformación y escisión del CDS, bajo cuyas siglas se presentó en 1991. El Partido Nacionalista Canario de limitada implantación, no contaba con ningún representante elegido en las anteriores elecciones; sin embargo, además de tener oficialmente inscrita a su nombre la cabecera más expresiva del nacionalismo canario, su militancia se corresponde con la opción nacionalista en sus orígenes. Asamblea Majorera (AM) es una fuerza insularista de Fuerteventura, presente en anteriores comicios. Izquierda Canaria (ICAN) representa a un cierto nacionalismo de izquierda; sus líderes provienen del Partido Comunista de España y de otras formaciones de izquierda nacionalista como la extinta Unión del Pueblo Canario, así como de sindicatos de esta tendencia, como la Confederación Autónoma Nacionalista Canaria (CANC) o el Sindicato de los Trabajadores de la Enseñanza Canaria (STEC). Por último, las Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC) son una federación de partidos insularistas de centro derecha —con neto predominio de ATI, la agrupación tinerfeña—con presencia en las restantes islas, aunque en Gran Canaria ha tropezado con dificultades en su implantación; en cierto modo, ocupa por ahora su espacio el CCN, integrado en CC. También ha tenido algunas dificultades en Fuerteventura, donde compite con Independientes de Fuerteventura (IF), otra fuerza insularista-nacionalista desgajada de CC, a la que originariamente estaba integrada. Asimismo, aunque contaba con una sustancial presencia en Lanzarote, se ha visto reducida por la escisión de parte de la formación lanzaroteña ahora integrada en el nuevo Partido Independientes de Lanzarote.

En el plano electoral, la evolución de estas fuerzas se ha traducido en que la mayoría de gobierno anterior que contaba con 31 diputados sólo suma ahora 26 escaños, de los que 21 corresponden a CC, y a los cinco restantes a pequeños partidos que han concurrido en sus respectivas circunscripciones fuera de dicha coalición, habiendo obtenido los siguientes escaños: 3 el PIL, 1 IF y 1 AHI. Sin embargo, esta última agrupación, sin estar orgánicamente integrada en CC, forma parte de la actual coalición de gobierno.

El Partido Socialista (PSC-PSOE) pasa de ser la primera fuerza del Archipiélago con 23 escaños a convertirse en la tercera, con una pérdida de siete diputados. El descenso en votos es generalizado en todo el Archipiélago, en línea con lo ocurrido en las restantes Comunidades Autónomas.

El Partido Popular experimenta un crecimiento espectacular al triplicar sus anteriores resultados, superando incluso la media alcanzada en el resto del Estado: en porcentaje de escaños pasa del 10% anterior al 33% actual. Probablemente era Canarias la Comunidad Autónoma donde los populares obtenían peores resultados, al igual que en el País Vasco y Cataluña, Comunidades donde, igualmente, compiten con formaciones del centro-derecha nacionalista.

El Partido de Independientes de Lanzarote surge de una escisión de la representación de las AIC en la isla. La ruptura estuvo provocada por el conflicto entre su principal líder, inhabilitado por

el desempeño de cargos públicos por sentencia judicial firme, y las AIC, preocupadas por su propia imagen ante el electorado tras la indicada condena. La nueva formación se integra en un Grupo parlamentario con Independientes de Fuerteventura bajo la denominación de Plataforma Canaria Nacionalista.

La Agrupación Herreña independiente repite su resultado. Este partido, como ya se ha dicho, se mueve dentro de la órbita de las AIC, aunque no está formalmente integrado en las mismas. Forma parte del Grupo parlamentario de CC.

Independientes por Fuerteventura es una formación reciente surgida de una escisión de las AIC en dicha Isla. Desavenencias entre su líder —Consejero de Obras Públicas en el Gobierno de CC en casi toda la pasada legislatura— y la dirección de las AIC, provocaron la ruptura. El escaño obtenido por este partido fue inicialmente atribuido a CC, decisión que revocó la Junta Electoral Central y confirmó posteriormente el Tribunal Superior de Justicia de Canarias. CC ha interpuesto recurso de amparo, aún no resuelto, ante el Tribunal Constitucional.

Izquierda Unida continúa sin lograr representación parlamentaria. Su voto está concentrado en las islas más pobladas en las que resulta más difícil obtener escaños a los partidos minoritarios. Además, parte de su electorado potencial puede orientar su voto a CC, donde ICAN cuenta con una cuota de poder importante.

La formación del nuevo Gobierno

Como formación más votada, CC toma la iniciativa de lograr una mayoría parlamentaria suficiente para poder gobernar, aliándose bien con el PSOE bien con el PP. Inicialmente, se alcanza un acuerdo global con el PSOE sobre la base de un reparto paritario de Consejerías y la atribución de la Presidencia del Gobierno a CC y la Vicepresidencia del mismo así como la Presidencia del Parlamento al PSOE. En las restantes corporaciones representativas se apoyarían mutuamente respetando la lista más votada.

Este acuerdo global encontró dificultades para su aceptación en diversos municipios de la isla de Tenerife (Puerto de la Cruz, Candelaria, Güímar, principalmente) debido a discrepancias de difícil solución en el nivel de los comités locales de ambas formaciones. Pese a las presiones de las cúpulas dirigentes de CC, hay municipios que se resisten a pactar con el PSOE, viéndose agravadas estas resistencias por anteriores episodios de transfuguismo político. El PSOE acepta que haya excepciones al pacto global, pero pide a CC que le compense en otras instituciones. Por otra parte, las bases socialistas y buen número de sus dirigentes insulares y locales ven con recelo un nuevo pacto con las AIC, fuerza hegemónica de CC, habida cuenta de la moción de censura de la que había sido objeto el primer Gobierno de la anterior legislatura, de Presidencia socialista, derrocado por su propio socio de coalición.

Mientras tanto, el PP ofrece a CC un acuerdo que incluye su apoyo para la formación de un Gobierno minoritario (que, tras las elecciones generales pasaría a ser de coalición con la asignación de cuatro Consejerías al PP) y, asimismo, un acuerdo global para gobernar en coalición aquellas Corporaciones en que la suma de ambas fuerzas constituyese mayoría.

Aunque llegó a firmarse el pacto entre nacionalistas y socialistas, su eficacia estaba, obviamente, condicionada al respeto del mismo en las Corporaciones insulares y municipales. Al consti-

tuirse los Ayuntamientos, dicho pacto global es incumplido en trece municipios, casi todos ellos de Tenerife. El PSOE consiguió 33 alcaldes, CC 30, partidos locales independientes 15, PP 8 y CDS 1. En los Cabildos Insulares también hubo problemas: en Fuerteventura hay un pacto entre socialistas, populares e Independientes de Fuerteventura (estos últimos ajenos, como queda dicho, a CC); en La Palma se intuye un pacto PSOE-PP. Esta situación lleva a CC a condicionar su acuerdo de gobierno con el PSOE a la obtención de la Presidencia del Parlamento y la Consejería de Hacienda del Gobierno regional, demanda que no encuentra eco favorable en el PSOE.

Finalmente, CC acepta el ofrecimiento del Partido Popular, con el que alcanza un acuerdo global que incluye también Cabildos y Ayuntamientos, donde gobernarán de forma conjunta en función de su representatividad. Los populares obtienen la Presidencia del Parlamento. Este acuerdo —alcanzado cuando ya estaban constituidas casi todas las Corporaciones locales, provoca una cascada de mociones de censura en aquellas Corporaciones en las que CC y PP suman mayoría. Uno de los socios de la Coalición, ICAN, manifiesta ciertas reservas —en la práctica sin trascendencia— a compartir con el PP Gobierno autónomo.

Este pacto global entre CC y PP encuentra algunas dificultades para su puesta en práctica en el Cabildo de La Palma, no habiéndose materializado hasta el presente ninguna moción de censura que pueda determinar el final de la coalición PP-PSOE que gobierna dicha Corporación.

Tampoco ha funcionado el pacto global en el Cabildo de Fuerteventura, donde el candidato de la lista más votada, de Asamblea Majorera —miembro de CC—, fue censurado al día siguiente de su elección, como consecuencia de un pacto entre PP, PSOE e Independientes de Fuerteventura. El Tribunal Superior de Justicia de Canarias, ha dado sin embargo la razón al Presidente censurado por entender que se ha hecho un uso inadecuado del instituto de la censura. La sentencia ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional y, por otra parte, el TSJ de Canarias ha denegado la petición de su inmediata ejecución.

Hay, asimismo, otros incumplimientos de menor significación en algunos ayuntamientos como los de El Paso en La Palma, Tuineje en Fuerteventura, Güímar en Tenerife y Valverde y Frontera en El Hierro.

En otro orden de consideraciones, hay que señalar que la investidura del Sr. Hermoso como Presidente del Gobierno autónomo obtuvo el respaldo de 22 diputados del Grupo parlamentario de CC (21 de CC y 1 de AHI) y 18 del PP. Votaron en contra los 16 diputados del PSOE, habiéndose abstenido los 4 de la Plataforma Canaria Nacionalista (3 del PIL y 1 de IF).

El reparto de Consejerías entre los socios de Coalición Canaria es, por el momento —es decir, hasta la entrada pactada del PP con cuatro Consejerías— la siguiente:

AIC: Presidencia del Gobierno y cuatro Consejerías: Presidencia y Relaciones Institucionales, Economía y Hacienda, Agricultura, Pesca y Alimentación, y Obras Públicas, Vivienda y Aguas.

CCN: Vicepresidencia del Gobierno y tres Consejerías: Turismo y Transportes, Sanidad y Consumo e Industria y Comercio. El Vicepresidente (Sr. Olarte Cullen) estará, además, al frente de la Consejería de Turismo y Transportes.

ICAN: Tres Consejerías: Educación, Cultura y Deportes; Política Territorial; y empleo y Asuntos Sociales.

Los otros socios de la coalición que no entran en el reparto de Consejerías —Asamblea Mayorera, Partido Nacionalista Canario, y también AHI, socio no orgánico, como se ha dicho— participan también en otros niveles del Gobierno y de la Administración, en el que la participación de las distintas fuerzas es la que se expresa en el siguiente modo:

	Viceconsejerías	Direcciones Generales
AIC	7	27
ICAN	2	14
CCN	2	12
AM	2	—
AHI	—	3
PNC	—	2

1996

RASGOS GENERALES 1996

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

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

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

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

LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Mediante la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (BOE. n.º 315 del día 31) se lleva finalmente a cabo la reforma del Estatuto de Canarias. Los trabajos preparatorios se iniciaron a finales de 1991, aunque habría que esperar hasta finales de 1994 para la elevación a las Cortes Generales la correspondiente Propuesta. Nota distintiva de ésta es la voluntad de consenso que final-

mente se plasma en su aprobación con los votos favorables de todos los grupos de la Cámara, con la única y notoria excepción de las innovaciones relativas a las elecciones autonómicas, materia que sólo contó con los votos de Coalición Canaria, mayoría que sustentaba al Gobierno de entonces.

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

De las modificaciones del *Título preliminar* destaca la definición de Canarias como *nacionalidad*, utilizando al efecto la fórmula empleada por el Estatuto de Andalucía. Se trata, evidentemente, de una innovación de carácter político-simbólico, pero que puede revestir importante significación política. A partir de ahora, Canarias pasa a formar parte del grupo de las Comunidades de base nacionalitaria que, con Aragón y las cuatro inicialmente consideradas como tales, son ya seis. Como se sabe, la Constitución —aun cuando reconozca y excepcione del régimen autonómico común determinadas peculiaridades de algunas Comunidades— no anuda expresamente consecuencias discriminatorias a favor de las Nacionalidades respecto de las Regiones que han alcanzado el pleno despliegue de las potencialidades constitucionales. Pero ello no impide que en el debate político aparezca recurrentemente el afán singularizador como fundamento de pretensiones heterogeneizantes que acentúen la dimensión asimétrica del Estado autonómico en favor de una o de varias Comunidades. En este sentido, la nueva caracterización estatutaria de Canarias refuerza las singularidades de fundamento constitucional-estatutario propias de nuestra Comunidad, de especial relieve, como bien se sabe, en el terreno económico-fiscal. Pero no sólo en él, según pone de manifiesto, por ejemplo, los reflejos de la insularidad en el Título VIII de la Constitución.

Sin embargo, la extensión de la consideración de nacionalidades más allá de las cuatro Comunidades que accedieron al autogobierno por alguno de los procedimientos previstos en el artículo 151 de la Constitución, puede inducir —en unión, evidentemente, de otros factores de gran relieve actualmente en la escena política nacional— a que las denominadas nacionalidades históricas acentúen sus pretensiones orientadas al pleno reconocimiento de su condición de Naciones en el sentido político moderno del concepto —que excluye la necesidad, en otros tiempos ineludible, de reivindicar un Estado propio—. Todo ello, con las consiguientes consecuencias diferenciadoras en una línea de demarcación que, en tal caso, no estaría ya en la dicotomía nacionalidades/regiones, sino en la que separaría de ambas a unas naciones propiamente tales —en el sentido indicado— y, por tanto, no reconducibles al ámbito en el que quedarían circunscritas las mencionadas nacionalidades y regiones.

De menor trascendencia, aunque no por eso exentas de significación político-institucional, es la reserva legislativa que se establece al remitir la regulación y desarrollo de la previsión estatutaria sobre la *capitalidad compartida* a una ley del Parlamento autonómico. En la actualidad se halla en tramitación una Ley de sedes con la que se pretende regular esta materia y, con ello, contribuir a sosegar recientes brotes del tema recurrente de los desequilibrios interinsulares.

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

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

Las modificaciones introducidas en el Título primero sobre las *instituciones de la Comunidad autónoma* afectan a trece de sus veintidós artículos. Los cambios conciernen al Parlamento, al Gobierno autónomo, al gobierno y la administración insular y a la administración de justicia (sobre la que también se proyectan algunas reformas en la limitada medida en que esta materia puede verse afectada por las regulaciones estatutarias).

Las reformas relativas al *Parlamento* se refieren, en primer lugar, a las *barreras electorales*: la prohibición de tener en cuenta a los efectos de la asignación de los escaños las listas de partido o coalición que no hubiesen obtenido al menos el tres por ciento de los votos válidamente emitidos en la Región o el veinte por ciento en la respectiva circunscripción electoral se eleva ahora (véase la nueva disposición transitoria primera) al seis y al treinta por ciento, respectivamente. Con el añadido de tenerse siempre en cuenta, a dichos efectos, la lista de partido o coalición que hubiese obtenido el mayor número de escaños en su respectiva circunscripción. Asimismo se prevé la creación en la Cámara autonómica de una *Comisión General de Cabildos insulares*, hasta ahora inexistente, como vehículo de participación en la actividad parlamentaria con funciones consultivas e informativas, que, en cierto modo, recuerda la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado. Por otra parte, se suprime la exigencia de mayoría absoluta en la elección del Presidente y demás miembros de la Mesa del Parlamento. Se remite a la ley autonómica la regulación de las cuestiones atinentes al régimen autonómico de los senadores designados por la Cámara de entre sus miembros, estableciéndose la incompatibilidad de este mandato senatorial con el de parlamentario autonómico al que se ha de renunciar de aceptarse tal designación. Finalmente, se sustituye la remisión a «las leyes del Estado» por la más genérica a «las leyes» respecto de la asignación de nuevas funciones al Parlamento.

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

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

Modificaciones análogas experimenta el *Consejo Consultivo* cuya existencia deja de depender de la libre decisión del Parlamento al figurar ahora como una previsión estatutaria no condicionada como antes a la decisión parlamentaria. En consonancia con ello, se sustituye la referencia a «su ley de creación» por «su ley reguladora». La reforma estatutaria, además, incluye la expresa mención de la Constitución como parámetro —junto con el Estatuto— de sus actuaciones y, asimismo, se reserva a la ley la regulación de su imparcialidad, independencia, funcionamiento y estatuto de sus miembros.

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

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

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

más, en cuanto «instituciones de la Comunidad», los Cabildos asumen en cada Isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómica —antes asumida tan sólo de la Administración, no del Gobierno—, ejecutando, además en su nombre «cualquier competencia que ésta, es decir, la Administración autonómica, no ejerza a través de órganos administrativos propios»; y d) se remiten estas cuestiones a los términos que establezca la ley, y no las leyes, como antes se decía.

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

En materia de participación autonómica en la *Administración de justicia*, la reforma incluye dos tipos de modificaciones. Por una parte, ciertos retoques de carácter técnico en los correspondientes preceptos estatutarios, suprimiéndose las referencias al Tribunal Supremo en relación con los «conflictos de competencias» entre los tribunales de Canarias y los del resto de España, a las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias para resolver cuestiones de competencia entre órganos judiciales de Canarias y conflictos de atribuciones entre Corporaciones locales, y a las competencias del Estado en relación con la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal. Por otra, se incluye la posibilidad de asignar medios y recursos a los Juzgados y Tribunales de Canarias por parte de la Comunidad autónoma, y la obligación de las Administraciones competentes en razón de la materia de tener en cuenta el «coste de la insularidad» en la organización y funcionamiento de dichos órganos judiciales.

El Título Segundo, relativo a las *competencias de la Comunidad autónoma*, es objeto de una importante reestructuración como consecuencia, por una parte, de la incorporación de aquellas competencias que por rebasar el marco del artículo 148 de la Constitución, hicieron necesaria en 1982, momento en que se aprobó el Estatuto, una Ley orgánica de transferencias complementarias a Canarias; y, por otra, porque en las circunstancias actuales resultaba políticamente factible mejorar el acervo competencial de la Comunidad.

Conforme se establecía en la anterior ordenación, las competencias de la Comunidad canaria aparecían clasificadas como *exclusivas* (artículo 29), de *desarrollo legislativo y ejecución* (ar-

título 32), y meramente *ejecutivas* (artículo 33). Este esquema se completaba con las competencias de desarrollo legislativo y ejecución respecto del régimen de radiodifusión y televisión, aunque sólo «en los términos y casos establecidos en la ley reguladora» de su estatuto jurídico (artículo 31) y, además y sobre todo, con la previsión de determinadas competencias legislativas y de ejecución, y de mera ejecución (artículo 34) que —por rebasar el marco constitucional correspondiente a las Comunidades accedidas al autogobierno por el procedimiento ordinario y, en consecuencia, no poder ser asumidas hasta transcurridos cinco años— se las mencionaba en el Estatuto, condicionándose su ejercicio a la eventualidad de una ley de las previstas en el artículo 150, 1 y 2 de la Constitución —como así efectivamente sucedió con la aprobación, junto con el Estatuto, de la Ley orgánica de transferencias complementarias antes mencionada— y sin perjuicio de la posible reforma estatutaria una vez transcurrido al menos su primer quinquenio de vigencia, operación que es la que ahora se acaba de llevar a cabo. Una singularidad añadida de este régimen competencial era la atribución estatutaria al Gobierno de Canarias, y no a la Comunidad autónoma, de las competencias en materia de seguridad ciudadana y de creación de la policía autónoma.

Pues bien, este complejo sistema se ordena en adelante conforma a un esquema que comprende: a) competencias exclusivas (artículo 30); b) competencias exclusivas «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los artículos 131, 149.1.1.^a y 13.^a de la Constitución» (artículo 31); c) competencias de desarrollo legislativo y ejecución (artículo 32), y d) competencias de ejecución (artículo 33). En su mayor parte, las competencias autonómicas han experimentado ampliaciones, redefiniciones o meras reformulaciones técnicas.

En síntesis, estas innovaciones son las siguientes: *Primero* las materias que figuraban en los artículos 33 y 34 del Estatuto sobre las que la Comunidad Canaria —en virtud de la Ley orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias— ostentaba la titularidad de todas las competencias que la Constitución permita asumir a las Comunidades autónomas, dejan de necesitar ese complemento extraestatutario, quedando transformadas en competencias propiamente estatutarias. *Segundo*: se asumen una serie de competencias previstas por la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía de artículo 143 de la Constitución:

a) competencias exclusivas sobre: publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores específicos; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con las bases del régimen minero y energético; servicio meteorológico de Canarias (artículo 30.25, 26 y 27, respectivamente), y b) competencias de ejecución sobre: pesas y medidas, y contraste de metales; planes estatales de reestructuración de sectores económicos; propiedad industrial e intelectual, y salvamento marítimo (artículo 33.5, 6, 7, 8 y 9, respectivamente). *Tercero*: aparte de las anteriores, se incluyen como nuevas las siguientes: a) competencias exclusivas en materia de terminales de carga y centros de contratación de transporte (artículo 30.18); puertos, aeropuertos y helipuertos (artículo 30.22); procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (artículo 30.30); establecimiento de los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias (artículo 30.32); b) competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre: prensa, radio y televisión y otros medios de comunicación social, en el marco de las normas básicas que el Estado establezca de acuerdo con el número 27.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución (artículo 32.2); reserva al sector público autonómico de recursos o

servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio (artículo 32.8); contratos y régimen jurídico del dominio público y de las concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la Comunidad autónoma (32.11); ordenación del crédito, banca y seguros, de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado (artículo 32.15); creación de instituciones que fomenten la plena ocupación, la formación profesional y el desarrollo económico y social (artículo 22.17); c) competencias de ejecución respecto de: participación en la gestión del sector público estatal, en los casos y actividades que procedan (artículo 33.12); puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa (artículo 33.13).

También tiene interés mencionar la inclusión en el título relativo a las competencias autonómicas de ciertas previsiones sobre facultades de participación o de solicitud relacionadas con la proyección externa —eurocomunitaria e internacional— de la Comunidad autónoma. Así, nuestra Comunidad podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que al respecto establezca la legislación del Estado (artículo 37.2); e, igualmente, podrá solicitar del Gobierno de éste la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Canarias y, en especial, «los derivados de su situación geográfica como región insular ultraperiférica, así como los que permitan estrechar lazos culturales con aquellos países o territorios donde existan comunidades de canarios o descendientes de canarios» (artículo 37.3). Por lo demás, se mantiene abierta la previsión nuevas competencias extraestatutarias —anteriormente referida, como se ha dicho, a aquellas que por exceder temporalmente del marco constitucional, precisaban de una ley marco o de transferencia o delegación— que ahora se refiere con carácter general a la facultades de legislación y de ejecución que por esta vía pudiera transferirle o delegarle el Estado (artículo 35).

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

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

so que la Constitución impone al Estado de garantizar la efectiva realización del principio de solidaridad en su proyección territorial con particular atención «a las circunstancias del hecho insular» (artículo 138.1), adquiere con este precepto un elemento de rigidez al «estatutorizarse» respecto de nuestra Comunidad el compromiso que, en base a dicho precepto, ya había asumido legislativamente el Estado al reformar los aspectos económicos del REF (Ley 19/1994, de 6 de julio, antes citada); y c) el nuevo apartado que se añade sobre la competencia del Parlamento autónomo para elaborar «Los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del Régimen económico fiscal de Canarias», lo que supone la explicitación de una importante facultad parlamentaria.

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

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

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

LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Por su número y, sobre todo, por el limitado alcance material —si se exceptúa la que aprueba los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1997— puede calificarse de discreta la producción legislativa tramitada y concluida en 1996.

Con la salvedad indicada, la más importante de estas leyes es la que se refiere a las delegaciones a los Cabildos insulares (BOE núm. 283, 23/11/1996). De las cuatro restantes, tres tienen muy li-

mitado contenido legislativo, en tanto que la última de ellas evidencia un amplio contenido programático, cuya efectividad real es por el momento una incógnita, habida cuenta del desajuste más que previsible entre el coste de la realización de sus propósitos y las inevitables limitaciones presupuestarias.

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

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

Hasta ahora, los proyectos de decretos de delegación de competencias a los Cabildos insulares debían ser acordados entre el Gobierno y estas Corporaciones. Con la nueva regulación (artículo 52), la aprobación por el Gobierno ha de producirse tras la intervención de una Comisión paritaria integrada por los Presidentes de los siete Cabildos y siete representantes del Gobierno autónomo que habrá de determinar las funciones que se incluyan en la delegación, el método para el cálculo y determinación de las unidades, medios personales, materiales y recursos de la Comunidad autónoma que se ponen a disposición de los Cabildos para su ejercicio. Además, la delegación que se regula adquiere nuevos perfiles que pueden rebasar los límites propios de esta figura jurídica, al disponerse que sobre las unidades administrativas que quedan afectadas funcionalmente a los Cabildos para el ejercicio de las competencias delegadas, puedan las corporaciones insulares «ejercer por delegación facultades de dirección, impulso, control e inspección ordinaria, y cualesquiera otras que por razón de una eficaz gestión deben quedar atribuidas» a los mismos.

La nueva disposición contiene, asimismo, determinadas previsiones sobre el contenido de los anexos que llevará cada Decreto así como la posibilidad de anticipar a los Cabildos respecto de

los créditos para compra de bienes o servicios o para gastos de capital que hayan de ponerse a disposición de los mismos para la ejecución de las competencias delegadas.

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

Sobre los Colegios profesionales —aparte de otras intervenciones reglamentarias de las que luego se da cuenta— se aprobaron dos leyes. La primera de ellas —la Ley 1/1996, de 31 de mayo, de creación del Colegio oficial de Fisioterapeutas de Canarias (BOE núm. 160, 03/07/1996)— dota a esta profesión titulada de un Colegio oficial del que deberán formar parte quienes ostenten la titulación correspondiente a estos Diplomados así como los profesionales que tengan reconocida la especialidad en fisioterapia de acuerdo con el Decreto de 26 de julio de 1957, de creación de dicha especialidad, y, asimismo, quienes estuviesen habilitados antes de este Decreto para el ejercicio de la misma. Para ello resulta obligatoria la colegiación, aunque queda a salvo lo dispuesto tanto en la legislación básica del Estado, como en la disposición adicional primera de la Ley autonómica 10/1990, de 26 de mayo, de Colegios profesionales en relación con la libre prestación de servicios por parte de aquellos profesionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas —de acuerdo con lo que dispongan las normas de la misma que resulten aplicables— y sin perjuicio de la obligación de notificar su actuación al Colegio de fisioterapeutas mediante la aportación de la documentación exigible según dichas normas y la que reglamentariamente pueda establecer la Comunidad canaria. La Ley se dicta en base a la competencia legislativa y de ejecución que ostenta la Comunidad canaria en relación con los Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas (art. 34, A. 8 del Estatuto de autonomía en relación con la Ley 11/1982, de 10 de agosto de transferencias complementarias a Canarias).

La Ley 2/1996, de 8 de julio, de creación del Colegio Profesional de Diplomados y Técnicos en Actividades Turísticas de Canarias (BOE núm. 186, 02/08/1996) persigue dotar a estos profesionales del amparo colegial que han venido reclamando. Para dar satisfacción a esta demanda el legislador autonómico ha debido ponderar, además de la demanda misma, otros factores de evidente incidencia en el tema, tales como la participación en la Comunidad Europea y la afluencia de trabajadores de otros países así como la reciente consideración universitaria de los estudios turísticos y la apertura de las dos Universidades canarias a la incorporación a sus planes docentes de las enseñanzas conducentes a la obtención de las correspondientes titulaciones. La colegiación que se contempla es sumamente abierta. Así, pueden colegiarse quienes posean el título de Diplomado en empresas y actividades turísticas de conformidad con el Decreto 259/1996, de 16 de febrero, sobre incorporación a la Universidad de los estudios superiores de turismo y, asimismo, quienes ostenten dicha titulación de acuerdo con el Decreto 865/1980, de 14 de abril y disposiciones concordantes. También pueden hacerlo quienes estén en posesión de la titulación de técnicos de empresas turísticas de conformidad con el Decreto 2.427/1963, de 7 de septiembre e, igualmente, los profesionales habilitados para ejercer exclusivamente la

profesión de director de establecimientos de empresas turísticas, con anterioridad a este último Decreto. Por otra parte, se tiene en cuenta las expectativas recientemente generadas para los estudios turísticos en el marco de las previsiones del título quinto de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo en Canarias, en relación con quienes hayan cursado los estudios de formación técnico-profesional en los hoteles-escuelas y obtenido el título académico de Diplomado otorgado por las Universidades de Canarias. No se menciona la obligatoriedad de la colegiación, a diferencia de lo previsto para los fisioterapeutas. Pero, de todos modos, esa obligatoriedad viene establecida ya por la citada Ley autonómica 10/1990, de Colegios profesionales, en la que con carácter general (artículo 9.1) se establece esa obligatoriedad una vez que se haya establecido el Colegio de la respectiva profesión.

La Ley 6/1996, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 7/1992, de 25 de noviembre de creación del Instituto Canario de formación y empleo (BOE núm. 28, 01/02/1997), introduce cambios que afectan a ciertos aspectos organizativos. Entre los mismos destacan: a) la previsión de nuevos órganos unipersonales de creación gubernativa con posibilidad de desconcentrar en los mismos determinadas funciones, y órganos colegiados de ámbito insular con funciones de propuesta en materia de mercado de trabajo, formación profesional, seguimiento de actuaciones y otras de carácter consultivo; b) redefinición de la condición y de las funciones del Director y del Subdirector del Instituto; c) reestructuración del Consejo de administración en su composición y funcionamiento, destacando el aumento de sus miembros y la presencia mayoritaria de los designados por el Gobierno autónomo.

Junto a estas leyes de promoción gubernativa, la Ley 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones (BOE núm. 188, 05/08/1996), tiene su origen en una iniciativa parlamentaria articulada a través de una proposición de ley del Grupo parlamentario socialista acogiendo una solicitud de la Federación de mayores de Canarias. Tras una cierta renuencia gubernativa inicial, se toma finalmente en consideración esa iniciativa con el voto unánime de todos los grupos de la Cámara. Se trata de una Ley que enuncia unos propósitos con los que difícilmente puede estarse en desacuerdo especialmente en el marco de los compromisos sociales que comporta la forma estatal que enuncia y perfila la vigente Constitución. La ley se señala diez grandes objetivos que van desde la sensibilización de la sociedad canaria respecto de la situación de las personas mayores, hasta la preocupación por «eliminar las barreras físicas, administrativas y sociales que dificulten el ejercicio de sus derechos constitucionales». Congruentemente con esta amplitud de fines, se organiza todo un sistema que comprende la promoción de la solidaridad entre generaciones (lo que, entre otros aspectos conduce a la preocupación por la promoción de su participación social, la creación del Consejo canario de los mayores; su bienestar personal, tanto en el campo de la salud como en el de la cultura y el ocio); fijación de las condiciones básicas de los alojamientos y estancias; protección de sus derechos mediante una actividad tutelar de la Administración cuyas funciones inspectoras y de control se ven, además complementadas con un específico régimen sancionador. Como bien puede verse y ya se ha apuntado, se trata de una ley de amplio contenido programático, cuya realización depende del desarrollo de políticas sociales congruentes con la protección y la solidaridad a los que alude su denominación, con supeditación, evidentemente, a los recursos que para tales finalidades pudieran arbitrase.

En síntesis, la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997 (BOE núm. 45, 21/02/1997), ofrece como principales las siguientes características. Desde la perspectiva de los *ingresos*, en ella se señala un significativo incremento de las aportaciones con cargo a los Presupuestos generales del Estado para cofinanciar determinadas

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

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

LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO

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

De los primeros, cabe mencionar los que se refieren a materias encuadradas en las Consejerías que se indican. En *Educación*: regulación de las asociaciones de madres y padres de alumnos y de sus federaciones y confederaciones en los centros docentes no universitarios; definición de los criterios de iniciación, continuación o suspensión de titulaciones, y definición de la financiación de la Comunidad autónoma en materia de plantillas de profesorado universitario; ordenación general de las enseñanzas de formación profesional específica y definición de los diferentes currícula correspondientes a una amplia variedad de titulados de grado medio y superior; regulación de la acreditación para el ejercicio de la dirección de Centros docentes públicos no universitarios; ordenación de la impartición a distancia de ciertas enseñanzas de formación profe-

sional para adultos. En *Presidencia y Relaciones institucionales*: creación de determinados Colegios profesionales (Consejo canario de Colegios de Médicos; Colegio oficial de Estomatólogos y Odontólogos; Colegio de Fisioterapeutas). En *Economía y Hacienda*: modificación de la regulación vigente de los avales a prestar por la Administración autonómica fijando en la ley de Presupuestos su importe total para cada ejercicio, la cuantía máxima de los avales individualizados y la posibilidad de avalar hasta un porcentaje determinado a las Universidades canarias; regulación de los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares para la contratación mediante subasta y concurso, por procedimiento abierto, de obras, suministro, suministro de productos informáticos y consultoría y asistencia y servicios para adecuar su reglamentación a la nueva regulación de la contratación de las Administraciones públicas; fijación de módulos e índices correctores del Régimen simplificado de impuesto general indirecto canario (IGIC) para 1997; normas sobre tratamiento automatizado de datos de carácter personal obrantes en la Consejería; normas sobre adecuación de los convenios a celebrar entre las Administraciones autonómica y estatal a las directrices presupuestarias y de control del gasto público. En *Política territorial*: regulación del régimen general de uso de pistas en los espacios naturales de Canarias; aprobación del Plan rector de uso y gestión del Parque rural de Anaga; establecimiento de una reserva marina de interés pesquero en la Isla de El Hierro; regulación de los permisos de uso y disfrute de las aulas de la naturaleza (instrumentos insularizados de divulgación, información y educación conservacionista y medioambiental). En *Empleo y Asuntos Sociales*: regulación de los programas para el fomento y el mantenimiento del empleo y de la economía social; regulación de actuaciones del Instituto canario de formación y empleo para la capacitación de personas sin cualificación o formación profesional específica, con financiación del Fondo social europeo. En *Turismo y Transportes*: varios reglamentos de desarrollo de la Ley canaria de ordenación del Turismo (regulación del Registro general de empresas, actividades y establecimientos turísticos, regulación de las hojas de reclamaciones y el procedimiento de tramitación de éstas; reglamentación del ejercicio de la potestad sancionatoria en materia turística y de la inspección de turismo, regulación del Consejo canario de turismo y regulación de las Conferencias sectoriales de responsables turísticos); y en materia de transporte: regulación del otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones de transporte terrestre y posterior modificación de esta regulación; regulación de la actividad y régimen de autorización de empresas de arrendamiento sin conductor de vehículos de viajeros. En *Sanidad y Consumo*: desarrollo de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de ordenación sanitaria de Canarias en lo concerniente a la representación de las Administraciones, instituciones y organizaciones sociales en el Consejo Canario de la Salud. En *Agricultura, Pesca y Alimentación*: medidas de reestructuración del sector platanero en el marco de las previsiones comunitarias sobre la correspondiente Organización Común de Mercado; regulación de la producción agrícola ecológica de acuerdo con las reglamentaciones comunitarias; regulación de las ayudas comunitarias a ciertos productos de la pesca de determinadas especies. En *Industria y Comercio*: normas sobre las condiciones de acceso de la energía producida por generadores eólicos, a las redes de suministro eléctrico; creación en la Consejería de un registro de instalaciones de producción eléctrica en régimen especial.

De los reglamentos organizativos, se debe mencionar dos órdenes de la Consejería de *Presidencia y Relaciones institucionales* relativas, respectivamente, a la regulación de la organización y funcionamiento de las oficinas representativas del Gobierno de Canarias en el exterior y al establecimiento y regulación de la oficina ante la Unión Europea en Bruselas; también la creación de un grupo integrado por técnicos de diferentes Consejerías para la elaboración de un documento sobre el denominado «estatuto permanente» de Canarias en dicha Unión. En *Obras públicas, Vivienda y Aguas*: creación de una Viceconsejería de infraestructuras con funciones coordinadoras en relación con las directrices generales del Gobierno autónomo sobre carreteras, puer-

tos, viviendas y agua, así como sobre calidad y tecnología de las obras públicas y de la edificación; creación de dos Comisionados, con rango de Director General, con autoridad dimanante del Presidente del Gobierno, orientadas específicamente a coordinar las actuaciones relacionadas con la elaboración del Plan Director de Infraestructuras, terminando su existencia con la aprobación de éste. De la Consejería de *Empleo y Asuntos Sociales*: creación y regulación del Instituto canario de la Juventud. En *Educación*: creación del Instituto canario de Ciencias Marinas (que absorbe un organismo perteneciente hasta ahora al Cabildo de Gran Canaria).

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

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

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

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

Cooperación con las Corporaciones locales

La preocupación por esta cooperación se manifiesta en diferentes planos. En primer lugar, en la reforma estatutaria ya analizada en la que es evidente el interés por intensificar esta cooperación, entendida en sentido lato, de modo que la misma no se limita a contar con los Cabildos en el ejercicio de las competencias autonómicas sino que también se prevé en el Estatuto reformado la proyección a los municipios de la voluntad descentralizadora autonómica. Asimismo, la modificación puntual de la «Ley de Cabildos» ya reseñada, realizada antes aún de aprobarse la reforma del Estatuto —lo que sin duda exigirá una reforma más completa de la misma— es, igualmente, un buen exponente de la persistencia de problemas no resueltos en este campo, a

pesar de la importancia que, recurrentemente, se atribuye a la resolución parlamentaria de 29 de octubre de 1992 sobre la descentralización territorial autonómica, de la que los contendientes políticos hacen con frecuencia arma arrojadiza, ponderando, ora los retrasos, ora las dificultades habidas.

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

En materia de transferencias a los Cabildos insulares se ha producido un evidente retraso. En julio de 1994 —ver *Informe 1994*, página 191— se aprobaron diez Decretos de transferencias, aunque, en 1996, permanecen aún sin ejecutar ocho de ellos. Las causas de este retraso son seguramente múltiples. Pero, en cualquier caso, parece evidente que ha faltado un clima propicio, aunque, en el momento en que redactamos este *Informe*, hay indicios que permiten augurar que en 1997 se darán pasos importantes en esta dirección al haberse acordado en reciente reunión de la Federación de Cabildos insulares (FECAL) activar las negociaciones con el Gobierno autónomo respecto de las transferencias y delegaciones conforme a un orden de prioridades que comprende: política territorial, obras públicas, acción social, turismo y transporte, agricultura, cultura y deporte, e industria.

ACTIVIDAD PARLAMENTARIA NO LEGISLATIVA

La Cámara autonómica celebró catorce sesiones plenarias. Dos de estas sesiones fueron extraordinarias por tener lugar fuera de período ordinario de sesiones. Las funciones de control,

fiscalización e impulso del Gobierno quedan reflejadas en los datos numéricos de los que se da cuenta en la ficha institucional correspondiente.

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

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

Entre los informes de proveniencia no gubernativa de los que tuvo conocimiento la Cámara, figura, además del Informe ordinario sobre su gestión en el año anterior, un Informe extraordinario del Diputado del Común sobre la situación del menor en Canarias que suscitó amplia aten-

ción, dentro y fuera de la Cámara. No es ajena al mismo la Ley del menor tramitada ante la misma y aprobada en los primeros días de 1997.

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

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

ACTIVIDAD GUBERNATIVA NO REGLAMENTARIA

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

Pues bien, al finalizar 1996, se ha logrado el primero de estos objetivos con la reforma estatutaria. También se han dado pasos importantes en la modificación del REF y de la Zona Especial Canaria. Sin embargo, hay que constatar que, pese a ello, subsiste un importante grado de incertidumbre por las objeciones que la excepcionalidad de ambos en el contexto de la Unión Europea suscita a las autoridades de Bruselas. Desde el Gobierno autónomo se hacen al respecto gestiones orientadas en una doble dirección. De cara al Gobierno del Estado, se trata de conseguir que éste haga suyos ambos objetivos, considerándolos como «cuestión de Estado» a los efectos de su defensa ante las instituciones europeas. Al propio tiempo, se insiste en la congruencia de esas reclamaciones con las circunstancias que tradicionalmente han determinado la especificidad canaria en el marco del Estado y sobre la necesidad de mantenerlas como el mejor apoyo al desarrollo de las islas en las condiciones adversas que en el contexto europeo suponen sus condicionantes geoeconómicos permanentes. Con idéntico propósito, se insiste ante los foros europeos —por ejemplo, en la Conferencia intergubernamental de marzo pasado en Turín— en la necesidad de incluir en las reformas del Tratado de la Unión la mención de la singularidad de las *regiones ultraperiféricas* como *base jurídica primaria* de lo que se viene denominando en «estatuto permanente» de Canarias en dicha Unión. Al respecto, se negocia una postura común con los Gobiernos de Portugal y de Francia, igualmente interesados en este tema.

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

Para una información pormenorizada de las actuaciones del Gobierno en sus diferentes áreas de responsabilidades, remitimos a los números 24 y 25 del Diario de Sesiones del Parlamento de

Canarias —correspondientes a las sesiones de los días 16 y 17 de octubre de 1996—. Allí se puede encontrar una amplia y detallada exposición de la política autonómica desde la constitución del actual Gobierno, en julio de 1995, y desde su remodelación por ingreso en el mismo del PP en mayo de 1996. Su lectura permite comparar la perspectiva gubernamental con la visión crítica que desde la oposición se hace de la misma. Detenernos en su examen requeriría disponer de un espacio del que aquí, evidentemente, carecemos.

LA VIDA POLÍTICA AUTONÓMICA

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

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

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

De bien distinta naturaleza es la disidencia surgida a propósito de la elevación de las barreras electorales que impiden que las listas de partido o coalición que no las superen puedan participar en la asignación de escaños en las elecciones autonómicas. Hasta ahora estas barreras eran de un tres por ciento de los votos válidamente emitidos en la región o de un veinte por ciento en la respectiva circunscripción electoral. La Propuesta de reforma del Estatuto aprobada por el Parlamento autónomo en diciembre de 1994 —con sólo los votos de Coalición Canaria— eleva dichas barreras al cinco y el veinticinco por ciento, respectivamente. Con planteamientos distintos, ni el Partido Popular ni el Partido Socialista comparten la propuesta de dicha Coalición, aunque por motivos opuestos: el primero por estimarlas insuficientes, propugnando su elevación al seis y el treinta por ciento, respectivamente; el segundo por no ver incluida su propuesta, reiterada una vez más, de complementar las circunscripciones insulares con una lista regional única por la que se eligiese, cuando menos, diez diputados, elevando la composición actual del Parlamento hasta el tope máximo previsto por el Estatuto. En la reforma finalmente aprobada —con el apoyo explícito de PP y CC— se preceptúa que sólo serán tenidas en cuenta las listas de partido o coalición que hubieren obtenido el mayor número de votos en su respectiva circunscripción electoral y, además, las que hubiesen obtenido al menos los porcentajes últimamente indicados. Esta solución puede suscitar problemas de muy difícil encaje desde una racionalidad democrática. Así, por ejemplo, pudiera darse la hipótesis de una lista de un partido insular que habiendo obtenido el 29,9% de los votos válidamente emitidos en la única circunscripción en la que concurría, pueda verse excluida de la asignación de escaños en tanto que la primera y la tercera de las listas concurrentes en la misma con un 30% de los votos una, y un 25% la otra, puedan ambas obtener escaños si hubieren superado en 6% de los votos válidos a nivel regional. La nueva solución ha sido combatida no sólo por el PSC-PSOE, sino también desde sendas Plataformas ciudadanas que actuaron en Tenerife y en Gran Canaria como grupos de opinión en la última fase de tramitación de la propuesta de reforma. También en esta fase se opusieron los partidos de implantación insular no integrados en Coalición Canaria y la Agrupación Herreña Independiente, integrado en la misma, pero que, a causa precisamente de la aprobación de tal reforma, la ha abandonado, pasando su único diputado al Grupo mixto de la Cámara. Se ha barajado por estas fuerzas la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional para hacer valer la hipotética inconstitucionalidad del correspondiente precepto estatutario. Sin embargo, a ello pueden obstar diversas consideraciones: de una parte, la dificultad política de plantear un recurso de inconstitucionalidad que, en este caso, sólo podría hacerlo el PSOE. De otra, la conocida renuencia del Tribunal Constitucional a considerar, cuando lo considera inevitable, la constitucionalidad de las normas estatutarias, recordándose al efecto, entre otros, los casos de los Estatutos de Navarra respecto de la investidura automática como Presidente del Gobierno del candidato de la lista más votada, y el caso del condado de Triviño en relación con el de Castilla-León.

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

1997

RASGOS GENERALES 1997

En la actividad de la Comunidad Autónoma, destaca este año por su importancia objetiva y por la atención que ha concitado de los gobernantes, la clase política, y los sectores empresariales y sindicales, las relacionadas con la Unión Europea en lo concerniente a la homologación de las especificidades económico fiscales de Canarias y las garantías de su mantenimiento en el futuro. Le siguen en este mismo orden de interés y atención las relaciones con el Gobierno central en lo que se refiere a los importantes convenios que luego se indican. En el plano interno de la Comunidad y en la perspectiva de su desarrollo institucional se observan ciertos progresos en la ejecución del diseño de descentralización territorial a favor de los Cabildos insulares y los programas de cooperación con las corporaciones locales. Las importantes modificaciones recientemente efectuadas en el Estatuto no parecen haber colmado plenamente las aspiraciones del Gobierno autónomo, apuntándose ya hacia nuevas reivindicaciones competenciales y hacia algún otro retoque de aquél.

La actividad normativa, parlamentaria y gubernativa, ofrece características similares, como luego se reseña, a lo que ha venido siendo habitual en estos años. Quizá pueda advertirse una cierta intensificación de las relaciones con las instancias centrales del Estado concretada en una mayor participación en las actividades de las Cortes Generales (a través de la iniciativa legislativa autonómica y los pareceres sobre determinadas leyes para los que así se exige constitucionalmente) y, en relación con esta exigencia, un ligero repunte de la conflictividad constitucional.

LAS RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA Y LAS REFORMAS LEGISLATIVAS Y ESTATUTARIAS CONEXAS

Desde comienzos de la presente década, la Comunidad canaria ha estado empeñada en una importante operación política consistente en una renovada definición legislativa del Régimen económico fiscal. En el plano interno, esta relevante especificidad estaba ya suficientemente amparada por la garantía que proporciona el juego de la disposición adicional tercera de la Constitución y su correspondiente desarrollo por el Estatuto de autonomía en su originaria redacción. Sin embargo, resultaba obligado adaptarla a la nueva modalidad de integración de Canarias en la Comunidad Europea.

En efecto, por las peculiaridades propias de dicho régimen, Canarias hubo de singularizarse con relación a las restantes Comunidades cuando tuvo lugar la incorporación de España a la CEE. En un primer momento su integración en este ámbito se llevó a cabo según las previsiones del Protocolo número 2 al Acta de adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas que contemplaba su progresiva adaptación a la realidad comunitaria, quedando en manos de las autoridades autonómicas y estatales la posibilidad de plantear los ajustes o reformas que se estimasen aconsejables (artículo 25.4). Algún tiempo después, las instituciones autonómicas se pronunciaron a favor de una mayor integración (acuerdo del Parlamento de Canarias de 1989) y, consecuentemente, así se defendió ante las instancias comunitarias por el Gobierno español. La mencionada norma habilitaba para la modificación del régimen especial del Archipiélago conte-

nida en el Protocolo 2 a través de normas de Derecho derivado. De ahí que, al amparo de dicha disposición, el Consejo de las Comunidades dictase el Reglamento (CEE) 1911/1991, de 26 de junio, por el que se modifica el régimen de integración de Canarias.

Los cambios que por tales circunstancias debían llevarse a cabo en el *status* económico-fiscal de Canarias consistieron, fundamentalmente, en la creación de nuevos instrumentos tributarios, así como de una zona franca de modernas características. Estas modificaciones se llevaron a cabo mediante una compleja operación política que implicó una intensa actividad negociadora con el Gobierno central y que quedó plasmada en las leyes que en 1991 y 1994 articularon una renovada versión de su peculiar régimen económico y fiscal (REF).

La Ley 20/1991, de 6 de julio, de modificación de los *aspectos fiscales* de dicho régimen concreta los rasgos fundamentales de dicha singularidad fiscal en las dos nuevas figuras del impuesto general indirecto canario (IGIC) y del arbitrio sobre la producción y las importaciones (APIM). El primero es un impuesto general sobre la cifra de negocios que, con la misma técnica que el IVA, grava las operaciones internas y las importaciones y cuya recaudación se administra por la Comunidad autónoma. Transcurrido el período transitorio que concluye el año 2000, será el único impuesto indirecto en Canarias. El segundo es un tributo transitorio que grava los productos importados y los producidos en Canarias que deberá irse reduciendo progresivamente hasta su total desaparición al finalizar dicha fecha, momento a partir del cual se aplicará en su integridad el arancel aduanero común de la CEE. Esta Ley, además, establece ciertos incentivos fiscales a las inversiones —fondo de previsión para inversiones—, regulándose también determinados aspectos del régimen de las inversiones públicas en Canarias.

Tres años más tarde, la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación de los *aspectos económicos* del REF, complementa y completa estas modificaciones fiscales con determinadas medidas relacionadas con los transportes y las telecomunicaciones, un registro de buques y, además, instrumenta ciertas medidas de carácter fiscal entre las que destaca el trato ventajoso al que tienen derecho las empresas sujetas al impuesto de sociedades en la parte de sus beneficios que destinen a reserva para inversiones. Por otra parte, se crea una «Zona especial canaria» (ZEC), de privilegiado trato fiscal para las empresas que puedan acogerse al régimen previsto para las mismas que, en realidad, constituye un dispositivo excepcional de atracción de capitales.

El encaje en el ordenamiento comunitario europeo del régimen especial así renovadamente diseñado, ha dado lugar en los últimos tiempos a unas difíciles negociaciones con las autoridades de Bruselas que, en fecha muy reciente, han aceptado parcialmente las pretensiones canarias. Sin embargo, no se ha logrado el carácter *temporalmente indefinido* de las ventajas (aceptadas por el momento, aunque revisables a medio plazo), no se ha definido aún el *status* de «ultraperifericidad» no hace mucho reconocido en el nivel normativo primario de los tratados de la Unión Europea (cumbre de Amsterdam de junio de 1997, pendiente aún de su ratificación por los respectivos Parlamentos nacionales). Ello frena por el momento la plena aceptación de la pretensión canaria de derivar de ese específico y reforzado *status* algunas de las excepciones no aceptadas por unas autoridades comunitarias más condicionadas por las preocupaciones armonizadoras del conjunto que por las excepciones a las que la nueva consideración jurídica pueda conducir o perpetuar. En cualquier caso, el reconocimiento primario acordado en dicha cumbre supone trasladar a la «constitución» de la Unión un mecanismo que complementa el incluido en la Constitución española por virtud de su disposición adicional tercera, siendo de esperar que, al igual que ha ocurrido con esta fundamental disposición en el plano interno, di-

cho reconocimiento normativo de cumplida cobertura en el Derecho primario de la Unión a las pretensiones de permanencia que se recaba para las singularidades canarias.

A todo ello se debe añadir que el legislador de la reforma estatutaria recientemente llevada a cabo aprovechó la oportunidad de la misma para coadyuvar al proceso de acomodación al ámbito de aquella en una doble dirección. Por una parte, se incluye en la definición del régimen económico-fiscal la perspectiva europea que, obviamente, sólo fue contemplada en 1982 al aprobarse el Estatuto como una expectativa de futuro. En consecuencia se sustituye la fórmula entonces utilizada por otra nueva en la que consta de manera expresa la «ultraperifericidad» de Canarias y se alude a las consecuencias jurídicas que se esperan de esta calificación y de su consideración por el Derecho eurocomunitario. Por otra, se remarca el carácter histórico de la singularidad de la que siempre ha gozado Canarias en el marco del Estado y su expreso reconocimiento constitucional, matizaciones que deben valorarse en función del destinatario eurocomunitario al que se orientan, más como una base argumental para la negociación aún en curso que como expresión de la pretensión —imposible, dado el carácter instrumento jurídico empleado— de vincular jurídicamente más allá del ámbito estatal en cuyo ordenamiento se inserta la norma. Lo cual por lo demás en nada empece a sus efectos sobre los poderes públicos estatales y autonómicos, en la medida en que de ellos dependa propiciar el logro de los objetivos previstos para la referida ultraperifericidad. Aun cuando deba notarse que tales efectos tienen muy difícil sanción, a menos de producirse el improbable supuesto de unas actuaciones estatales o autonómica manifiestamente contrarias a las mismas en actos residenciables ante la jurisdicción competente (constitucional o, en su caso, ordinaria).

Como fácilmente puede deducirse de lo hasta ahora expuesto sobre los problemas que suscita el acomodo del régimen económico-fiscal de Canarias al ámbito eurocomunitario, nuestra Comunidad Autónoma no sólo participa del interés de las restantes Comunidades españolas en estar presentes en este ámbito cada vez más importante de la política estatal, sino que tiene fundadas razones que abundan en la necesidad de una cierta singularización respecto de aquellas cuestiones que más específicamente le conciernan. Esto explica los matices diferenciales que se aprecian en la nueva regulación estatutaria de esta participación en relación con lo que otros Estatutos prevén al respecto. Así, se contempla la posibilidad de que el Gobierno de Canarias participe en el seno de las delegaciones españolas ante los órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, remitiéndose a la legislación del Estado lo concerniente a la regulación de este aspecto. La significación de este precepto —que no figura, en los Estatutos de las restantes Comunidades— es la que cabe atribuir al *carácter estatutario* de una previsión que para las restantes Comunidades sólo deriva de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Ese reconocimiento estatutario debe traducirse, en su expresión mínima, en el derecho a recibir leal información por parte del Estado y a expresar el parecer del Gobierno autónomo en el seno de la delegación española. A partir de ahí, parece posible reglamentar la necesidad de fundamentar e informar cumplidamente al Gobierno autónomo de los eventuales desacuerdos que en el seno de dicha delegación pudieran producirse en relación con la postura sustentada por su representación en la misma.

Por otra parte, se faculta a la Comunidad Autónoma para solicitar del Gobierno del Estado la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Canarias. A diferencia de lo que ocurría en otros Estatutos, este precepto no figuraba hasta ahora en el Estatuto de Canarias. Lo que sucede es que, en nuestro caso, esta posibilidad se regula con el mayor grado de apertura hasta ahora establecido. Otros Estatutos, en efecto, contemplan esa posibili-

dad respecto de materias de interés para la respectiva Comunidad autónoma y, algunos de ellos, añaden a esa posibilidad genérica una referencia explícita de ese interés a la condición de *regiones fronterizas*. Pero lo singular y relevante en el caso de Canarias es que se contempla especialmente esa posibilidad en relación con los intereses «derivados de su condición geográfica como región insular ultraperiférica», aparte —en lo que coincide con otras Comunidades— de «los que permitan estrechar lazos culturales con aquellos países o territorios donde existan comunidades canarias o de descendientes de canarios». Parece evidente, pues, que las posibilidades que el precepto abre al diálogo formalizado — incluso mediante acuerdos *parlamentarios* autonómicos— tanto con el Gobierno de la Nación como con las Cortes sobre cuestiones relacionadas con su «situación geográfica» (Marruecos, Sahara, etc.) y con su «ultraperifericidad europea» no son nada desdeñables. Por lo pronto, cabe pensar en las consecuencias que pudieran derivar de la regulación de unos procedimientos adecuados para formalizar la tramitación de unas proposiciones que debieran determinar respuestas en las que resulte preciso fijar la posición estatal al respecto. De ser ello así, es evidente el interés de la previsión estatutaria comentada.

ACTIVIDAD LEGISLATIVA

En 1997 se aprobaron trece leyes. Seis de ellas regulan por primera vez en nuestra Comunidad las respectivas materias. Otras cuatro son modificaciones puntuales de las correspondientes leyes anteriores con las limitadas finalidades que seguidamente se indican. Completan el elenco la Ley de presupuestos para 1998 (BOE núm. 31, 05/02/1998) y otras dos que contienen muy puntuales medidas de carácter presupuestario.

Comenzando por el primer grupo, debemos señalar que la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores (BOE núm. 63, 14/03/1997) proviene de una iniciativa legislativa del Grupo Popular y tiene como antecedente inmediato un Informe extraordinario del Diputado del Común en el que se puso de manifiesto un panorama insatisfactorio que la Comunidad pretende corregir poniendo a disposición de las Administraciones públicas un marco jurídico adecuado para asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, y, en particular, la protección integral de los menores. Además de ordenar al efecto los cometidos de las diferentes Administraciones (autonómica, insular y local), se contemplan ciertas actuaciones en situaciones de riesgo (amparo, tutela, guarda, acogimiento y adopción), así como la colaboración autonómica en la ejecución de las medidas judiciales. Asimismo, se regula el régimen de los centros de menores, las entidades colaboradoras, los órganos de participación social, así como un régimen sancionador.

La ordenación del sector eléctrico en la Comunidad autónoma se ha visto estimulada por la reciente ampliación de las competencias autonómicas en la materia, la tramitación de una nueva Ley básica estatal y la orientación privatizadora de la política del Estado en el sector. Estos nuevos factores están en la base de la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno, CC y PP, de la que proviene la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario (BOE núm. 21, 24/01/1998). Esa iniciativa, sin embargo, se desenvuelve en condiciones bien particulares, puesto que uno de los grupos que la promueven, el PP, se disocia de la misma en su tramitación parlamentaria, reservando para el Plano una serie de enmiendas planteadas y no aceptadas en Comisión, lo que conduce a que la misma cuente en su aprobación con apoyos parlamentarios que no tuvo en su toma en consideración y, paradójicamente, le falten los de uno de los dos grupos promotores. Más aún, ni el gobierno autónomo

manifiesta su parecer al respecto en la preceptiva consulta que la Cámara le formula tras la toma en consideración de la correspondiente iniciativa, ni se espera en su tramitación a que concluya la de la Ley estatal a la que, además se atribuye en su totalidad carácter básico, de suerte que cuatro días antes de la publicación de la mencionada Ley autonómica, se publica la Ley estatal 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico. La consecuencia más que probable será, seguramente, acudir al Tribunal Constitucional para solventar las discrepancias evidenciadas. La ley pretende el establecimiento en Canarias de un mercado competitivo en el sector eléctrico, sin perjuicio de las obligaciones de servicio público que se estimaren convenientes dentro del marco normativo comunitario, constituido fundamentalmente por la Directiva 96/92/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. En este marco y en base a las competencias autonómica (de carácter exclusivo en materia de «Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con las bases del régimen minero y energético», según dispone el art. 30.26 del Estatuto de Canarias), esta ley tiene como objetivo básico regular, de acuerdo con las bases del régimen energético, el mercado insular del sector eléctrico con el fin de racionalizar la generación, transmisión y distribución de electricidad, reforzar la seguridad y calidad del abastecimiento en las peculiares circunstancias que se derivan del hecho insular y que determinan que cada isla constituya un sistema independiente en el que es necesario garantizar un mercado competitivo, incluso en el caso de que, de acuerdo con la normativa comunitaria, quede clasificado como pequeña red aislada, admitiendo el procedimiento de licitación cuando fuere necesario para garantizar la competencia. Hasta ahora existe un monopolio de hecho que, por causa de su carácter público, ha contribuido a evitar abusos de posición dominante, al tiempo que ha hecho innecesario el establecimiento de obligaciones de servicio público, opción que, sin embargo, puede ser necesario adoptar si se desarrollan actividades privatizadoras. Ante esta eventualidad, el legislador canario se ha preocupado por asegurar un mercado competitivo sujeto a un conjunto de ordenaciones orientadas a impedir y corregir alteraciones y disfunciones del mercado que puedan producir perjuicios a los consumidores canarios.

Como ha sucedido en otras Comunidades, también la de Canarias se ha preocupado por regular la dedicación a sus correspondientes funciones públicas de los miembros del Gobierno y Altos cargos de la Administración y, asimismo, por garantizar su imparcialidad e independencia, objetivo al que responde la Ley 3/1997, de 8 de mayo (BOE núm. 129, 30/05/1997). En ella se regula un régimen de incompatibilidades basado en el principio de dedicación absoluta de los cargos comprendidos en su ámbito de aplicación, a lo que se añade la obligación de declarar las actividades que puedan proporcionar ingresos económicos, así como el conjunto de sus bienes y derechos patrimoniales de quienes se hallen sujetos al mismo. A tales efectos, se establece un Registro de intereses de Altos Cargos. Las incompatibilidades afectan también a quienes eventualmente ejerzan funciones no permanentes expresamente calificadas de confianza y asesoramiento especial en los gabinetes del Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno, los presidentes, directores y asimilados de los organismos autónomos y demás entidades de Derecho público de la Administración autonómica, aunque su actividad esté sometida al Derecho privado, siempre que sea remunerada; los titulares puestos remunerados calificados por ley como altos cargos, así como los presidentes, consejeros delegados, directores ejecutivos y demás cargos ejecutivos, remunerados, de las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de la Administración de la Comunidad o de sus organismos autónomos. Durante los dos años siguientes al cese en el desempeño del cargo, los afectados por las incompatibilidades y prohibiciones que se establecen no podrán intervenir en expedientes concretos sobre los que hayan dictado resolución, ni participar en el capital de empresas mercantiles o industriales cuya regulación o control haya dependido del mismo. Tam-

bién se contemplan ciertos supuestos de compatibilidad con el ejercicio de funciones públicas y privadas.

La búsqueda de un equilibrio en los reflejos político-administrativos de la capitalidad compartida que singulariza a nuestra Comunidad autónoma y la necesidad de disipar recurrentes equívocos y no pocas tensiones periódicamente presentes en nuestra escena política, determinaron la tramitación y aprobación de la Ley 4/1997, de 6 de junio, sobre sedes de los órganos de la Administración pública de la Comunidad autónoma (BOE núm. 154, 28/06/1997 en la que se definen los criterios de distribución territorial de las sedes de los órganos del Gobierno y de la Administración autonómica con el fin de dar cumplimiento al principio estatutario de la capitalidad compartida entre las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria. Hasta ahora y desde su constitución, la Comunidad Canaria no había desarrollado dicho principio. Prácticamente no existía otro instrumento normativo de fijación de aquellas que los Decretos de aprobación de las relaciones de puestos de trabajo en cuanto en ellas se ordenan las diferentes unidades administrativas de las que se sirven los organismos superiores de las Consejerías y organismos y entes públicos. Se entiende que el equilibrio en la distribución de las mencionadas sedes entre ambas ciudades es una consecuencia del carácter compartido de la capitalidad, definiéndose el concepto de sede del Presidente y Vicepresidente y de las Consejerías así como las de los organismos autónomos y demás entes públicos autonómicos. También se contempla la determinación de la sede de las sociedades públicas y el domicilio social de las empresas públicas de titularidad autonómica. Como se puso de manifiesto con motivo de la tramitación del Decreto 254/1997, de 16 de octubre, que da cumplimiento reglamentario a sus previsiones, se suscitaban importantes problemas relacionados con la movilidad funcional que las medidas correspondientes pudieran comportar, que fueron finalmente resueltos por vía negociada con la preceptiva participación sindical.

En el marco de la regulación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y de las bases del régimen local, la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de las policías locales (BOE núm. 181, 30/07/1997) pretende homogeneizar los distintos cuerpos policiales de este carácter en: medios técnicos y de defensa, uniformes, acreditación, régimen retributivo, distinciones y recompensas; fijación de las condiciones básicas de acceso, formación, promoción y movilidad de los funcionarios; mejora de su formación profesional; asesoramiento a las entidades locales, etc. Asimismo se regula la estructura y organización de dichos cuerpos, así como los medios, retribuciones, distinciones y recompensas; deberes y derechos; el régimen disciplinario y procedimiento sancionador. En congruencia con estos objetivos se crea un Registro de policías locales y se encomienda la formación, perfeccionamiento y especialización de estos funcionarios a la Academia de Seguridad, organismo autónomo de carácter administrativo dotado de propia personalidad jurídica y adscrito a la Consejería competente en esta materia. Se crea igualmente una Comisión de coordinación de policías locales que asume estas funciones hasta ahora atribuidas a la Comisión de Administración territorial creada por la Ley 14/1990. En relación con esta ley es oportuno recordar que, a diferencia de las restantes Comunidades autónomas, el Estatuto de Canarias, en su originaria redacción, refería al Gobierno autónomo, no a la Comunidad, las competencias sobre seguridad ciudadana (art. 30.1), lo que parecía limitarlas al ámbito reglamentario. En su versión reformada (art. 34.2) tales competencias aparecen referidas a la Comunidad.

La Ley 8/1997, de 9 de julio (BOE núm. 189, 08/08/1997), contiene una reglamentación muy detallada de la ordenación general del deporte en la Comunidad autónoma en la que, en base a la competencia exclusiva que se ostenta en la materia (art. 30.20 del Estatuto) se persigue el fo-

mento, la promoción y la ordenación de la actividad física y del deporte, regulándose las competencias de la Comunidad y de la Administración autonómica, así como las que corresponden a los Cabildos insulares y a los Ayuntamientos.

Un segundo grupo de Leyes contiene las modificaciones puntuales de las normas legislativas de las que respectivamente traen causa. Así, la Ley 7/1997, de 4 de julio (BOE núm. 181, 30/07/1997), modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo en un aspecto muy puntual. La Ley que ahora se modifica había establecido lo que la misma denominaba «principio de unidad de explotación» en base al cual se disponía el sometimiento a una única titularidad empresarial de la actividad de explotación turística en cada establecimiento de alojamiento o conjunto unitario de construcciones, edificio o parte homogénea del mismo. Al propio tiempo se regulaba un régimen transitorio para la aplicación progresiva de esta exigencia distinguiéndose entre los inmuebles ya construidos, en fase de construcción o de edificación posterior a la entrada en vigor de la misma. El plazo establecido ha resultado insuficiente para dar cumplimiento a lo entonces previsto por lo que la ley que ahora se aprueba modifica la disposición transitoria tercera de la anterior para facilitar el logro del mencionado objetivo.

Por su parte, la Ley 9/1997, de 9 de julio modifica la Ley 4/1989 por la que se creó la Audiencia de Cuentas (BOE núm. 189, 08/08/1997) incorpora una nueva redacción al apartado 2 de su artículo 30, apartados 2 y 5, con el fin de sustituir la regla según la cual el Pleno de la misma no podrá quedar válidamente constituido sin la presencia de cuatro de sus cinco miembros por otra regulación más operativa y previsor de posibles bloqueos en la que se contempla su constitución en segunda convocatoria en la que su constitución será válida si concurren, además del Presidente, al menos dos de sus miembros. En consonancia con ello, se modifican también las condiciones en que deberá realizarse la convocatoria.

La modificación que la Ley 5/1997, de 6 de junio, lleva a cabo en la Ley 6/1984, de 30 de noviembre, de los Consejos Sociales, de Coordinación Universitaria y de creación de Universidades, Centros y Estudios Universitarios (BOE núm. 154, 28/06/1997) proviene del ejercicio por el Cabildo de Lanzarote de la iniciativa legislativa que el Estatuto atribuye, entre otros sujetos, a estas Corporaciones insulares. Tiene por finalidad vincular la permanencia en el cargo del miembro del Consejo Social propuesto por dicha Corporación, no al período cuatrienal que la ley modificada establecía, sino a la voluntad de dicha Corporación. En el curso de su tramitación parlamentaria se amplió este propósito inicial, regulándose los supuestos de pérdida de la condición de miembro de dichos Consejos, atribuyéndose además al Gobierno autónomo facultades de sustitución de los designados por él (entre los que se incluyen, para cada una de las Universidades, los dos que corresponde designar libremente al Gobierno y los otros siete que ha de hacerlo a propuesta de cada uno de los Cabildos insulares).

Finalmente, la Ley 2/1997, de 24 de marzo (BOE núm. 94, 19/04/1997), modifica la legislación reguladora de los Premios Canarias con los que la Comunidad distingue periódicamente a quienes se han distinguido en distintos ámbitos del saber y de la creatividad. A las siete modalidades hasta ahora establecidas (Literatura, Bellas Artes e Interpretación, Patrimonio Histórico, Deportes, Acciones Altruistas y Solidarias, Comunicación) se añaden ahora otras dos: Cultura popular e Internacional (modalidad esta última instituida para premiar a «aquellas personas o entidades que hayan contribuido de forma notable a la fraternidad entre los pueblos, a la mejora de las condiciones de vida de los sectores más deprimidos de la sociedad o, en general, a la defensa de los valores y principios que presiden la convivencia en la Comunidad internacional, y a aquellas

personalidades o entidades de otros pueblos que hayan realizado una labor relevante a favor de la sociedad canaria»).

Completan esta reseña de las leyes aprobadas en 1997 la que aprueba los Presupuestos generales de la Comunidad para 1998 y otras dos que incorporan las modificaciones presupuestarias puntuales que se indican. En la perspectiva de los ingresos previstos en la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad autónoma para 1998, se destaca que es el segundo año de vigencia del sistema de financiación que supone la asignación a la Comunidad autónoma del 30% del IRPF, circunstancia que el legislador autonómico valora positivamente. Asimismo, dentro de las previsiones para 1998 se incluye en los recursos para financiar la asistencia sanitaria el incremento experimentado por el sistema nacional de salud y la consideración de la población efectivamente protegida del archipiélago. Por otra parte, los ingresos de naturaleza tributaria experimentan importantes incrementos derivados de la propia actividad económica que los genera y de la mejora de su gestión, incluyendo, además, la repercusión que en los mismos se experimenta como consecuencia de previsiones de esta misma ley o de normas legales estatales que afectan a la tributación del tabaco y a modificaciones en los tipos impositivos de los combustibles. La estructura del gasto se caracteriza por su contención para las operaciones corrientes, que crecen en una menor proporción que los ingresos corrientes, lo que posibilita una mejora de la tasa de ahorro bruto para financiar el incremento de gastos por operaciones de capital, que se dirige fundamentalmente a atender dotaciones para equipamientos sanitarios y educativos, así como para la finalización de los programas de inversión en obras públicas hidráulicas y medioambientales. También se atiende al incremento del Fondo de financiación municipal, la dotación para la radiotelevisión autonómica, los programas afectos a competencias en materia de justicia y la cobertura de los traspasos a los Cabildos insulares llevados a cabo en 1997.

Como hemos dicho, también se aprueban en 1997 otras dos leyes de incidencia presupuestaria. La Ley 10/1997 (BOE núm. 189, 08/08/1997), modifica puntualmente la de presupuestos generales de la Comunidad autónoma para 1997, añadiendo una nueva disposición adicional mediante la que se incorporan determinadas modificaciones propuestas por los Consejos Sociales de las Universidades de La Laguna y de Las Palmas en la programación plurianual del Plan de inversiones universitaria aprobado por ley 8/1994, de 20 de junio. Asimismo, la Ley 12/1997 (BOE núm. 21, 24/01/1998), dota presupuestariamente para el ejercicio de 1997 al ente público «Radio-televisión de Canarias», creado por la Ley 8/1984, de 11 de diciembre. Esta dotación —de 130 millones de pesetas— se distribuye por programas y capítulos y se faculta al director general del ente para hacer los ajustes presupuestarios y contables necesarios para instrumentar lo dispuesto en la ley.

ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL PARLAMENTO

En base a la habilitación de la que dispone al efecto (artículo 59.1 de su Reglamento), la Comisión de Reglamento del Parlamento autónomo aprobó las Normas de gobierno interior de la Cámara en las que se regula el régimen del personal de la misma, sus derechos y obligaciones como funcionarios públicos, su régimen de retribución, así como el funcionamiento de sus servicios.

ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO

En otro lugar de este *Informe* (ver las correspondientes fichas normativas) se recoge una selección de los 346 Decretos aprobados en 1997 por el Gobierno autónomo. La síntesis que sigue no pretende reflejar esta voluminosa producción. Sólo trata de los desarrollos reglamentarios que parecen más relevantes por su virtualidad innovativa (reglamentos ejecutivos), por lo que sólo excepcionalmente se hace referencia a los de carácter organizativo.

Así, en *Presidencia del Gobierno* destaca el desarrollo de que han sido objeto diversas leyes de reciente aprobación que han dado lugar a las siguientes actuaciones reglamentarias: a) regulación de la organización y funcionamiento del Registro de intereses de altos cargos previsto por la Ley 3/1997, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración autonómica; b) la adaptación de las sedes de las Consejerías, organismos autónomos y entes públicos a los principios de capitalidad compartida y equilibrio intercapitalino según lo previsto en la Ley 4/1997. Por otra parte, las transferencias recibidas en materia de justicia y las previsiones de la Ley 6/1997, de coordinación de las policías locales, determinó ciertas modificaciones en el Reglamento orgánico de la Presidencia del Gobierno por las que se organiza la Viceconsejería del Portavoz del Gobierno y se crea y regula la Viceconsejería de Justicia y Seguridad y la Dirección General de idéntica denominación. También, como después se señala, entre los Decretos aprobados es de especial interés el que fija los criterios de distribución del fondo de financiación municipal.

En la *Vicepresidencia del Gobierno*, cuyo titular ostenta al propio tiempo la Consejería de *Turismo y Transportes*, hay que anotar, junto a los Decretos que luego se indican en relación con los Cabildos insulares, la aprobación de varios Reglamentos de desarrollo de la Ley 7/1995, de ordenación del Turismo, que tratan de las siguientes cuestiones: a) regulación de los alojamientos en régimen de uso a tiempo compartido (*time sharing*); b) medidas de seguridad y protección contra incendios en establecimientos turísticos alojativos (materia transferida a los Cabildos, aunque la Comunidad mantiene la competencia reglamentaria); c) ordenación de las agencias de viajes; d) regulación de las actividades turístico informativas (guías turísticos).

En materia de *Política Territorial y Medio Ambiente*: a) fijación de directrices formales para la elaboración de los Planes de ordenación de los recursos naturales; b) regulación de las Juntas rectoras de los parques y reservas naturales que, de conformidad con la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de espacios naturales de Canarias, pueden ser creados por los correspondientes Patronatos insulares, órganos colegiados adscritos a los respectivos Cabildos; c) regulación de un censo de viviendas no amparadas por licencia y de los supuestos de suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición. Por Decreto 27/1997, de 6 de marzo la Consejería de Política territorial incorpora a su denominación el medio ambiente.

En *Sanidad y Consumo*: a) regulación de los criterios específicos de planificación y ordenación farmacéutica; b) fijación del régimen de autorizaciones de instalación y funcionamiento de centros, servicios, establecimientos y actividades sanitarias, en el marco de las previsiones de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de ordenación sanitaria de Canarias; c) aprobación del Plan canario de salud como instrumento estratégico para la planificación, coordinación y articulación funcional de las actividades de promoción y protección de la salud, de prevención de la enfermedad y de asistencia sanitaria.

En *Empleo y Asuntos Sociales*: a) normas reglamentarias sobre la accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación; b) regulación del Consejo Canario de los mayores, de conformidad con las leyes 9/1987, de servicios sociales y 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones; c) regulación de la habilitación de las entidades colaboradoras de adopción internacional; d) modificación de la regulación del Instituto canario de la Juventud (en conexión con las transferencias realizadas en materia de ocupación, ocio y esparcimiento; atiende a la representación de los Cabildos); e) creación de las Comisiones insulares de formación y empleo.

En *Economía y Hacienda* cabe destacar las modificaciones del régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración autonómica; la regulación del régimen de subvenciones a la pequeña y mediana empresa para adaptarlo a las recomendaciones de la CEE en relación con las pymes; la regulación de la coordinación de la Administración autonómica y las Universidades respecto de actuaciones de distintas dependencias de aquella que tengan consecuencias económicas; la aprobación de los pliegos-tipo de cláusulas administrativas particulares que han de regir en los contratos de obras, suministros de productos informáticos y consultoría, asistencia y servicios por procedimiento negociado (de conformidad con las previsiones de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas).

En *Educación, Cultura y Deportes*, debe ante todo reseñarse el elevado número de Decretos, treinta y uno, reguladores de los currículos correspondientes a los ciclos formativos de grado medio o de grado superior de formación profesional; y, asimismo, la creación y regulación del Registro de títulos académicos y profesionales de la Comunidad autónoma.

En *Obras Públicas, Vivienda y Aguas*: creación del Consejo Insular de Aguas de Lanzarote como entidades de derecho público y plena autonomía funcional y, asimismo, aprobación del Plan hidrológico insular de Tenerife (desarrollo de las previsiones contenidas al respecto en la Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas).

Debe, asimismo, reseñarse la actividad reglamentaria llevada a cabo en relación con los *Cabildos insulares* como consecuencia del proceso de transferencias y delegaciones que se viene siguiendo a favor de los mismos. En este sentido cabe mencionar: a) el desarrollo de la Ley 4/1996, de 5 de noviembre, que modifica la «ley de Cabildos» (Ley 14/1990, ver *Informe sobre las Comunidades autónomas* correspondiente a 1996, p. 160-161) que, entre otros aspectos, prevé la Comisión de delegaciones a los Cabildos insulares que ahora se crea, regulándose, asimismo, el método para el cálculo y la determinación de los medios personales y materiales y los recursos que han de acompañar a las delegaciones; b) los numerosos Decretos de transferencias a los Cabildos insulares, muchos de ellos, a su vez, objeto de modificaciones dentro del mismo año, en materias de: artesanía, ferias y mercados insulares; servicios forestales, protección del medio ambiente y gestión y conservación de los espacios naturales protegidos; servicios, medios personales y materiales y recursos para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de carreteras; prestación de servicios especializados en cuestiones de prevención; ejecución de las medidas de amparo que establece la ley 1/1997, de 7 de febrero de atención integral a los menores y asesoramiento y cooperación técnica, jurídica y económica de las entidades municipales; c) traspaso de servicios y recursos en materia de promoción y policía del turismo insular; ocupación, ocio y esparcimiento; carreteras.

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

Se han interpuesto en este año tres recursos de inconstitucionalidad. Dos de ellos fueron promovidas por el Parlamento de Canarias; el otro lo fue por el Gobierno autónomo. Ambas instancias recurrieron por motivos de inconstitucionalidad la disposición adicional tercera de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades autónomas y medidas complementarias, por entender que dicha norma contraviene las normas constitucionales y estatutarias garantes del régimen económico-fiscal de Canarias. El tercero de los mencionados recursos fue interpuesto por el Parlamento en relación con el artículo 165 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

Por otra parte, desde las instancias estatales se han promovido tres recursos contra leyes autonómicas canarias y contra la Ley orgánica aprobatoria de la reforma del Estatuto de autonomía. Así, el Defensor del pueblo interpuso: a) recurso de inconstitucionalidad 1.259/ 1987 contra los artículos 36, 37, 41.2, y las Disposiciones adicionales 14.^a, 15.^a, 16.^a, 19.^a, 21.^a, 25.^a y 26.^a de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad autónoma para 1997; b) recurso de inconstitucionalidad 1.324/1997 contra el párrafo 2 de la disposición transitoria primera en la redacción introducida por la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre por la que se aprueba la reforma del Estatuto de autonomía de Canarias. Por su parte, el Presidente del Gobierno de la Nación interpuso el recurso de inconstitucionalidad 1.297/1996 contra el artículo 51 y la Disposición adicional 25.^a de la mencionada Ley del Parlamento de Canarias 5/1996 (dicho recurso fue declarado desistido parcialmente por Auto del Tribunal Constitucional de 20 de mayo de 1997, por lo que se refiere a la disposición adicional 25.^a, manteniéndose sólo en relación con el artículo 51; se trata de una materia relativa a derechos funcionariales sobre la que también el Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad).

También se ha planteado el conflicto positivo de competencia 2.170/97 promovido por el Gobierno de Canarias contra la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 8 de enero de 1997.

COOPERACIÓN CON LAS CORPORACIONES LOCALES

Destaca en este aspecto el Acuerdo con la federación canaria de islas (FECAL) que en buena medida se traduce en los Decretos sobre transferencias y delegaciones a los Cabildos ya reseñados. En relación con los municipios merece recordarse la asignación de 17.600 millones de pesetas al Fondo de financiación municipal con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1997. La distribución de este fondo motivó arduas negociaciones llegándose, finalmente, a un acuerdo con la Federación canaria de municipios (FECAM) que se plasmó en el Decreto 102/1997, de 26 de julio, por el que se establecen los siguientes criterios de distribución del mismo: población (68 %), solidaridad (16 %, dividido, a su vez, en un 11 % para los municipios menores de diez mil habitantes y el 5 % restante para los que superen esa población); insularidad periférica 1 %; extensión territorial (2 %), espacios naturales protegidos (2 %), plazas turísticas (2 %), dispersión territorial (5 %) y unidades escolares (4 %). Además, se establecía que el 20 % de estos fondos estaría vinculado al saneamiento financiero de aquellos municipios que tuviesen este tipo de problemas, debiendo en caso contrario dedicarse dicho porcentaje a gastos de inversión. Sin embargo, no se tramitó ningún proyecto de ley reguladora de este fondo en cumplimiento del correspondiente acuerdo parlamentario de octubre de 1995: mientras el Gobierno entiende que dicha ley debe estar precedida de la aprobación del pacto local que se viene nego-

ciendo en el marco estatal, la oposición replica que habiéndose avanzado ya en Canarias en algunas de las cuestiones fundamentales que habrá de abordar ese pacto (transferencias y delegaciones a las corporaciones locales; creación de un fondo de cooperación, no tiene sentido retrasar la tramitación y aprobación de la referida ley). La cuestión, evidentemente, es compleja, puesto que junto al interés político-institucional de objetivar criterios de asignación, late de algún modo el interés político-partidario, tanto autonómico como municipal (FECAM), de preservar un cierto margen de maniobra.

COOPERACIÓN CON EL ESTADO

En el marco de esta cooperación merece destacarse la importancia de los convenios suscritos en materia de Carreteras y Empleo. A los que hay que añadir los de Obras hidráulicas y Costas cuya definitiva formalización ha tenido lugar a comienzos de 1998.

Mediante el convenio de carreteras el Estado se compromete a financiar obras de este carácter por un montante total de doscientos mil millones de pesetas durante los catorce próximos años. La Comunidad autónoma, por su parte, asume los costes financieros necesarios para anticipar en siete años la definitiva conclusión de las obras. No es esta la primera vez que se acude a la vía convencional para paliar las consecuencias que, por causa del carácter exclusivo de las competencias de la Comunidad autónoma en Carreteras, derivaron en su momento de su no participación en los planes nacionales correspondientes, situación a la que puso término tras laboriosas negociaciones el anterior convenio de 1994. También se ha firmado un importante convenio para llevar a cabo un Plan Integral de Empleo. Asimismo, a principios de este año (febrero de 1998) se han firmado los convenios de Costas y de Obras hidráulicas que, respectivamente, suponen una inversión estatal de treinta y cinco mil y setenta y seis mil millones de pesetas en un período de siete años. Ambos acuerdos habían sido alcanzados en vísperas del Consejo de Ministros celebrado en Tenerife en noviembre pasado.

ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Actividad parlamentaria no legislativa

En la correspondiente ficha institucional se da cuenta numérica de esta actividad en sus diversas manifestaciones. En este apartado queremos destacar tan sólo algunos aspectos de la misma cuya referencia singularizada ilustra de los principales contenidos sobre los que la misma recayó en relación con las funciones de promoción legislativa ante las Cortes Generales, información sobre leyes estatales que así lo requieran por exigencias de la garantía constitucional estatutaria del REF, ejercicio de sus facultades en relación con la jurisdicción constitucional, así como sobre sus actividades de control e impulso del Gobierno.

Por lo que se refiere a las Proposiciones de Ley ante las Cortes Generales, hay que indicar que, instada por el Gobierno, se tramitó Proposición de ley ante las Cortes Generales, de gestión de la Televisión autonómica. Se pretende con esta iniciativa introducir un cambio sustancial en el régimen jurídico de la TV autonómica de suerte que la misma en lugar de ser como hasta ahora un servicio público esencial de titularidad estatal, según se prevé en el Estatuto de la Radio y Televisión, pase a ser un servicio compartido entre el Estado y la Comunidad autónoma. Asimismo, se persigue modificar la Ley del Tercer canal con el fin de que las Comunidades autónomas

regulen la gestión por su propia normativa en caso de ser una sociedad pública, pero sin vincularse a una gestión exclusivamente pública sino, por el contrario, abierta a la posibilidad de su concesión a una sociedad mixta con participación privada y respeto a la libre concurrencia.

El Parlamento autónomo hubo de informar dos disposiciones legislativas estatales en cuya tramitación, por entrar en juego las previsiones del artículo 46 del Estatuto, requieran informe de la Cámara autonómica. Así, se emitió un Informe sobre el Real Decreto-ley 6/1997, de 9 de abril, por el que se aprueba el programa PREVER para la modernización del parque de vehículos automóviles, el incremento de la seguridad vial y la defensa y protección del medio ambiente. A la vista de la incidencia que las medidas fiscales que en el mismo se instrumentan pudieran tener en el IGIC y en el Impuesto de Matriculación, y a instancia de la Secretaría de Estado de relaciones con las Cortes, la mesa del Congreso de los Diputados acordó solicitar del Parlamento de Canarias el informe previsto en el artículo 46.3 del Estatuto. El Informe emitido por la correspondiente Ponencia fue aprobado por 46 votos a favor, alcanzándose por tanto la mayoría requerida para que pudiera ser calificado de favorable conforme a lo preceptuado por el Estatuto. También fue informado el Anteproyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social, respecto de su artículo 6. La Ponencia designada al efecto acordó emitir tres informes en relación con dicho Anteproyecto: uno respecto del artículo 8, apartados tercero cuarto, sexto y séptimo; un segundo sobre el artículo 8, apartados quinto, octavo y noveno y el artículo 91; y un tercero sobre el artículo 8, apartados primero y segundo. Las votaciones de dichos informes determinaron la aprobación favorable del primero con la mayoría cualificada requerida, la aprobación desfavorable del segundo con la mayoría cualificada requerida y la aprobación del tercero, aunque sin alcanzar la mayoría cualificada requerida al respecto. La cuestiones debatidas concernían a la afectación a que podrían verse sometidos los beneficios fiscales establecidos en la Ley 20/1991, de modificación de los aspectos fiscales de REF respecto de la localización en Canarias de actividades ligadas a las telecomunicaciones y la informática.

Como ya se ha indicado, el Parlamento de Canarias adoptó dos acuerdos de interposición de sendos recursos de inconstitucionalidad. El primero de ellos fue promovido por una Proposición no de Ley de CC y PSOE de interposición de un recurso de este carácter contra la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades autónomas y de medidas fiscales complementarias. Son dos las razones que se invocan al respecto: de una parte, la modificación que en la misma se establecía de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación de los aspectos económicos del REF, en relación con la regulación por el Gobierno central del régimen de la ZEC y su ámbito temporal, sin evacuar el trámite del preceptivo informe del Parlamento de Canarias; y, en segundo lugar, por la deslegalización que comporta el apoderamiento del Gobierno, por la materia y por la indeterminación con qué se hace. El segundo de dichos acuerdos fue consecuencia de una Proposición no de Ley del Grupo parlamentario socialista contra el artículo 165 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social, fundándose en la modificación que ello supone de dicha Ley 19/1994, en relación con las ayudas a los billetes de transporte aéreo de pasajeros entre Canarias y la Península, sin dar cumplimiento al trámite de informe del Parlamento de Canarias.

También hizo uso el Parlamento de diversos institutos de control e impulso del Gobierno —proposiciones no de ley, preguntas e interpelaciones— para: insistir en la puesta en marcha de las conclusiones de la Comisión del REA; recabar explicaciones sobre las líneas de actuación previstas por el Gobierno para solventar el problema planteado por la Sentencia del Tribunal constitucional sobre la Ley del suelo; interesarse por el desarrollo de la descentralización prevista en la ley 14/1990 (ley de Cabildos) traspasos a los Cabildos, Plan integral de empleo, modelo de te-

levisión autonómica, evaluación y modificaciones del POSEICAN, reforma de las OCM del plátano; etc.

Asimismo, ha de mencionarse la intervención del Parlamento en la designación de aquellos miembros de las instituciones estatutarias de autogobierno que ha correspondido renovar en 1997: designación de tres miembros del Consejo Consultivo y otros tres de la Audiencia de cuentas. En ambos casos su nombramiento corresponde al Presidente de la Comunidad autónoma. La renovación del Consejo es cuatrienal y abarca a todos sus miembros (los dos restantes a propuesta del Gobierno). La Audiencia se renueva parcialmente cada cuatro años y todos sus miembros son nombrados a propuesta del Parlamento.

Finalmente, hay que reseñar los reajustes que tienen lugar en la composición de los grupos parlamentarios que afectan a Coalición Canaria, que aumenta en un Diputado proveniente de la Plataforma Nacionalista Canaria, y a este mismo grupo que pasa a integrarse en el Grupo mixto.

Actividad gubernativa no reglamentaria

Como ya se ha indicado, una gran parte de la atención del Gobierno en el período reseñado ha estado centrada en las gestiones con las instituciones europeas en relación con los problemas que suscita la aceptación del REF y el estatuto de ultraperifericidad de Canarias. En este mismo escenario se sitúan también las múltiples actuaciones llevadas a cabo en relación con la organización común del mercado (OCM) del plátano y de otros productos agrícolas.

Las condiciones actuales de comercialización del plátano se han visto últimamente amenazadas en su continuidad como consecuencia de un dictamen de la Organización Mundial del Comercio que fuerza a modificar el sistema por el que se rigen las importaciones de este producto en el mercado europeo. El objetivo del Gobierno, y de las organizaciones del sector, es conseguir que la reforma de la correspondiente OCM siga garantizando la comercialización de las producciones comunitarias y las rentas del sector. El problema reside en que el referido dictamen afecta a las garantías de comercialización que tienen las producciones de la Unión y de los países ACP al ligar una parte de las licencias de importación de países terceros a la venta de la fruta comunitaria y la de los países firmantes del convenio de Lomé.

Como consecuencia de la asunción de competencias en gestión de la Administración de justicia se ha propuesto al Gobierno central una serie de medidas encaminadas al incremento de las plantillas y, asimismo, relacionadas con el aseguramiento de la permanencia en las islas de jueces, magistrados, fiscales, secretarios y personal de las oficinas judiciales con el objetivo, además, de alcanzar el nivel medio de las infraestructuras judiciales del Estado y el reequilibrio interno en nuestra Comunidad.

Ante el rebrote insularista —del que se dio cuenta en el *Informe* de 1996 (ver pp. 170171)— el Gobierno respondió con la Ley de sedes y el Decreto que la desarrolla en el que se concretan los principios allí establecidos. De una y otra disposición hemos hecho ya mención.

Finalmente, tiene interés indicar que en el debate sobre el estado de la Región el Presidente del Gobierno manifestó la intención de reivindicar nuevas competencias en materia de aduanas, disolución del Parlamento, telecomunicaciones, aguas interiores, tráfico aéreo «y todas aquellas que entendamos atributos propios de la insularidad y la lejanía que nos distinguen». Además se

razona la necesidad de asumir el control de la sanidad exterior. También se informa haber solicitado en el seno de la Comisión bilateral Canarias-Estado la transferencia o delegación de competencias en materia de tráfico aéreo interinsular, previa declaración de servicio público.

LA VIDA POLÍTICA AUTONÓMICA

A lo largo de 1997, la vida política de la Comunidad canaria ha estado muy condicionada, como ha quedado dicho, por las cuestiones pendientes con la Unión Europea. Por otro lado, la reseña de las actividades parlamentarias y gubernativas es igualmente expresiva de otros centros de interés en torno a los que se ha desenvuelto en este año la actividad de las instituciones políticas. A lo dicho sobre uno y otro aspecto, debemos añadir ahora un breve apunte sobre la estabilidad de la coalición gobernante.

En este período, el Gobierno hubo de afrontar dos «minicrisis» resueltas ambas con la sustitución de un Consejero en cada caso. La primera de ellas tuvo su motivación en ciertos desacuerdos surgidos en el seno del PP en Tenerife que derivaron en un enfrentamiento entre un sector de dicho partido en la Isla y la dirección regional del mismo. Entre otros efectos, tales enfrentamientos tuvieron por consecuencia la sustitución del Consejero de la Presidencia por otro miembro del mismo partido, aunque de diferente tendencia. El segundo de estos episodios — aprobación de una moción de censura contra el alcalde de Arrecife de Lanzarote y consiguiente sustitución del mismo por una hermana del Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación y, a su vez, presidente del Partido popular en la isla— afectó a las relaciones de los grupos políticos, CC y PP, que integran la coalición de Gobierno determinando la sustitución del referido Consejero por otro miembro del mismo partido. El asunto podría muy bien diluirse en la anécdota si no fuera por lo ilustrativo que resulta del desfase que supone entre la inteligencia teórica de la relación fiduciaria en un Gobierno parlamentario y la extrema mediatización de la práctica institucional por las instancias partidistas determinantes del control y seguimiento de los acuerdos de coalición. También es expresivo del contagio o interconexión informal de la vida política autonómica por episodios que, en buena lógica institucional, debieran quedar circunscritos al ámbito local en que se producen. Todo ello, pese a reconocerse expresamente en sede parlamentaria la no concurrencia de causa objetiva determinante de la quiebra o deterioro de la relación de confianza entre el Consejero cesado y el Presidente del Gobierno.

1998

RASGOS GENERALES 1998

En esta última fase de la IV Legislatura parece desdibujar el perfil que la misma ofrecía en sus primeros momentos. En efecto, mientras la II Legislatura puede caracterizarse por el cambio del modelo de adhesión a la Unión Europea y la III por la modificación del régimen económico-fiscal, la negociación y aceptación por el Estado de la zona especial canaria, o zona ZEC, y la propuesta de reforma del Estatuto, la IV viene marcada en sus inicios por el acusado relieve de los temas europeos, culminando con la inclusión de la condición ultraperiférica en el tratado de la Unión (Amsterdam, 1997). Sin embargo, a la percepción de las mejores expectativas para la consolidación de un *status* singular y favorable de carácter permanente en el seno de la Unión Europea ha sucedido, en su tramo más reciente, una difundida conciencia de los riesgos de retroceso que se ciernen sobre las ventajosas peculiaridades precedentemente incluidas en el activo de la integración. Esto no significa que los temas europeos no sigan ocupando un destacado lugar en la política autonómica de Canarias. Lo que sucede es que, últimamente, aparecen instalados en una dinámica netamente defensiva que es manifiesta, por ejemplo, en la alusión que a este cambio de signo se hace en la intervención de apertura del debate sobre el estado de la Región de este año 98 cuando se indica que «la paralización del desarrollo será el escenario al que está abocado el Archipiélago si, finalmente, se imponen las tesis de los que pretenden aplicarnos la misma vara de medir que a los demás pueblos de Europa».

En el ámbito interno, se constata, ante todo, la baja o escasa producción legislativa, sin perjuicio de quedar para los meses venideros algunas iniciativas de especial relieve, que después se citan. No ha escapado nuestra Cámara autonómica a la tentación de las «Leyes de acompañamiento», si bien dificultades de última hora han pospuesto su aprobación hasta enero del 99. La actividad parlamentaria de control e impulso político mantiene una tónica sensiblemente igual a la de los años precedentes. Al igual que en el debate parlamentario, los temas europeos siguen ocupando un destacado lugar en la actividad política del Ejecutivo. Por otra parte, en algunos aspectos de la actividad reglamentaria —con incidencia incluso en ciertas decisiones legislativas— parece percibirse un peso desmedido de los problemas funcionariales en las políticas relacionadas con la función pública. Y, junto a ello, la persistencia de una conflictividad no resuelta en ciertos ámbitos —educación, justicia, etc.— a la espera, probablemente, de un nuevo contexto tras los próximos comicios.

Por último, el inminente final del mandato parlamentario conlleva la aprobación en el primer trimestre de 1999 de algunas leyes de iniciada o avanzada tramitación al finalizar el año del que ahora se informa. Entre ellas figuran la mencionada Ley de acompañamiento, la Ley del fondo de financiación municipal, ambas aprobadas ya, y, con toda probabilidad, lo será también, entre otras, quizá de menor relieve, la Ley del territorio. También es muy probable que se llegue a aprobar la reforma del Reglamento parlamentario de la que después se informa.

LA LEGISLACIÓN

Cinco de las once Leyes aprobadas en 1998 corresponden, no sin matices incuestionablemente reglamentistas, al modelo normativo que se supone propio de los Parlamentos, incluso si éstos

son autonómicos. No se incluye en ese grupo, evidentemente, la Ley aprobatoria de los Presupuestos generales de la Comunidad autónoma que, como todas las de este carácter, ofrece caracteres propios, como los tiene también la que aprueba un crédito extraordinario y un suplemento de crédito que después se reseña. De las cuatro restantes, una supone la utilización de la Ley singular o de caso único con fines conservacionistas respecto de un espacio singular instada mediante una iniciativa popular de amplio respaldo; otra de ellas, el empleo de la vía legislativa para la corrección de cierto desliz jurídico incluido en una ley de presupuestos para favorecer determinados ajustes del personal al servicio de la Administración autonómica; finalmente, las dos restantes instrumentan meras autorizaciones parlamentarias para la enajenación gratuita de ciertos bienes patrimoniales de la Comunidad Autónoma.

La utilización de la Ley para la ordenación jurídica de ciertos espectáculos públicos y determinadas actividades inconvenientes (Ley territorial I/1998, de 8 de enero [BOE núm. 27, 31/01/1998]) persigue regular el régimen jurídico de las actividades calificadas de molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, que en adelante han de denominarse «actividades clasificadas», así como el correspondiente a determinados espectáculos públicos que hasta ahora estaban parcialmente regulados por normas reglamentarias estatales (Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre y Real Decreto 2.816/ 1982, de 27 de agosto, respectivamente). Entiende el legislador autonómico que, aparte de la falta de cobertura de la citada norma de 1961 tras la Constitución (artículo 25.1), una y otra norma impedían a los Cabildos insulares —titulares de las competencias administrativas de policía de espectáculos públicos, en virtud de transferencia autonómica— ejercer las correspondientes potestades de policía y sancionatoria; lo mismo podía decirse de los Ayuntamientos en cuanto al ejercicio de esas potestades sobre las referidas actividades clasificadas. Ambos reglamentos, además, habían quedado desfasados en diversos aspectos —relativos a competencia, procedimientos, actos presuntos, régimen de recursos, etc.— e inadecuados a las asignaciones competenciales llevadas a cabo en nuestra Comunidad. En consecuencia, quedan sometidas a la nueva regulación tanto las referidas «actividades clasificadas» como los espectáculos públicos consistentes en actividades recreativas, de ocio y esparcimiento, incluidos los deportes, que se desarrollen esporádicamente y en lugares distintos a los establecimientos destinados al ejercicio habitual de dicha actividad y, en todo caso, los celebrados en instalaciones desmontables o a ciclo abierto, con independencia de su organización por una entidad pública o privada, lucrativas o no, incluso cuando sean de carácter habitual. Entre las innovaciones se contempla el supuesto de inactividad de la Administración municipal, que tiene por consecuencia la subrogación del Cabildo insular correspondiente en las competencias de aquella. Asimismo, se atribuyen a los Cabildos funciones de coordinación y cooperación técnica y jurídica, control e inspección y subrogación (en los procedimientos tanto autorizatorios como sancionatorios). El régimen de recursos previsto en el reglamento, devenido obsoleto, de las mencionadas actividades clasificadas, se adecúa al régimen de recursos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Asimismo, se tipifican infracciones y sanciones, con especial protección de la infancia y la juventud, y se faculta para el cierre de establecimientos clandestinos. Finalmente, se declaran de aplicación preferente las leyes sectoriales autonómicas que contengan regímenes específicos para determinados establecimientos o actividades y se atribuye a esta ley carácter supletorio de las mencionadas leyes sectoriales. Las competencias autonómicas en las materias concernidas se recogen en los artículos 30.20; 31.2; 32.9; y 32.12 del Estatuto de Autonomía.

Canarias contaba ya con una Ley de fundaciones aprobada en 1990. Lo que ahora se pretende con la nueva regulación contenida en la Ley territorial 2/1998, de 6 de abril, de igual denomina-

ción (BOE núm. 108, 06/05/1998), es llevar a cabo una importante revisión de aquella. Así, se excluyen de su ámbito diversas modalidades de asignación patrimonial a un fin de interés público contempladas en los preceptos del Código Civil que se citan en su artículo 26, así como las fundaciones de hecho de carácter temporal, como así calificaba la Ley anterior (Disposición Adicional Cuarta) a las suscripciones y cuestaciones públicas, festivales benéficos o iniciativas análogas destinadas a arbitrar fondos para cualquier finalidad lícita de trascendencia pública. Las principales innovaciones se refieren al Protectorado, órgano que pierde su carácter exclusivamente fiscalizador al ostentar funciones de asesoramiento, apoyo y control. En relación con los órganos de gobierno, se regulan los supuestos de suspensión, sustitución y cese de sus miembros y se establece un régimen riguroso de responsabilidad. También destaca la posibilidad de encomendar mediante remuneración la gestión de la fundación a personas con adecuada solvencia técnica. La rendición de cuentas se regula en los mismos términos de la normativa estatal con el fin, se dice, de evitar distorsiones a la hora de aplicar las normas del Estado sobre incentivos fiscales. Finalmente, se prevé la existencia de un Consejo Asesor del Protectorado de Fundaciones Canarias integrado por representantes de las fundaciones inscritas en el correspondiente Registro. La Comunidad canaria ostenta competencias exclusivas en materia de fundaciones que desarrollen esencialmente sus funciones en el ámbito de la Comunidad (artículo 30.7 del Estatuto).

La importancia que han cobrado las acciones solidarias y desinteresadas, en una variada gama de expresiones, por parte de diversos colectivos, y la atención cada vez mayor que los poderes públicos vienen prestando a las mismas ha llevado al legislador canario a aprobar la Ley territorial 4/1998, de 15 de mayo, del voluntariado (BOE núm. 134, 05/06/1998), que tiene por objeto el reconocimiento, la ordenación y la promoción de estas acciones como expresión de solidaridad y pluralismo, fomentar la participación de los ciudadanos en organizaciones sin ánimo de lucro y facilitar las relaciones de las Administraciones públicas con las entidades que desarrollen actividades de tal naturaleza y las personas que participen en su ejecución. El ámbito de la ley se extiende a las personas y entidades que impulsen o participen en programas o proyectos a través de los cuales se realicen acciones de voluntariado en el ámbito de la Comunidad canaria, con independencia del lugar en el que radique su sede social, de su titularidad y de que su actividad se centre exclusivamente o no en dicho voluntariado. También se aplica a las entidades de este carácter con sede o delegación permanente en Canarias que participen o promuevan en el Archipiélago actividades encaminadas a la solidaridad, sensibilización, educación y cooperación al desarrollo de los países empobrecidos.

El propósito de proteger, conservar y aprovechar ordenadamente los recursos cinegéticos, armonizándolos con los diversos intereses afectados y con la preservación y mejora de los hábitats de las diferentes especies objeto de la misma, es la finalidad que se persigue con la Ley territorial 7/1998, de 6 de julio, de caza (BOE núm. 182, 31/07/1998), que regula el ejercicio de esta actividad, en sus distintas modalidades, en el ámbito de la Comunidad canaria. En ella se define el concepto de cazador y se relacionan las especies susceptibles de aprovechamiento cinegético; se establece una clasificación de los terrenos concernidos por la caza adaptada a nuestras peculiaridades, contemplándose la que se realiza en los espacios naturales protegidos y zonas especiales de conservación, introduciéndose los conceptos de cotos intensivos y zonas de caza controlada. En relación con la planificación y gestión de la caza se incorporan como instrumentos de gestión de los aprovechamientos cinegéticos el plan insular de caza y el plan técnico de caza, además de otra serie de medidas de gestión encaminadas a la protección de los cultivos, las especies animales y la actividad cinegética. En concordancia con la legislación básica estatal se regulan las cuestiones concernientes a los requisitos necesarios para la práctica de la caza: exa-

men, licencia, etc., contemplándose, asimismo, las cuestiones relativas a la responsabilidad por daños. También se trata de los aspectos sanitarios de la caza, previéndose la adopción de determinadas medidas preventivas por parte de la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza, en orden a la protección de las correspondientes especies. En el aspecto organizativo se contempla el Consejo regional y los Consejos insulares de caza, regulados ya por disposiciones reglamentarias de 1987 y 1990, ocupándose asimismo de las sociedades colaboradoras de cazadores y de la vigilancia de la caza. En el capítulo dedicado a prohibiciones generales y artes y medios de caza prohibidos, se recibe la correspondiente normativa comunitaria, destacando en este sentido la prohibición de métodos de captura no selectivos por los riesgos que suponen para otras especies más escasas capturadas involuntariamente. Además del correspondiente régimen sancionador, se crea en la referida Consejería un Registro regional de infractores de caza, disponiéndose la integración informática en el mismo de las anotaciones efectuadas por los registros insulares. Finalmente, se tiene en cuenta la transferencia a los Cabildos de las funciones y servicios de la Administración autonómica, reservándose esta última las funciones de control y coordinación para la protección, conservación, fomento y ordenado aprovechamiento de las riquezas cinegéticas del Archipiélago, así como la ordenación básica externa legislativa y reglamentaria de las materias transferidas.

Con la finalidad de establecer un marco jurídico general que comprende la ordenación de las actuaciones y actividades de las entidades públicas y privadas de prevención de las drogodependencias y de asistencia e integración social de los drogodependientes, la Ley territorial 9/1998, de 22 de julio, sobre prevención, asistencia e inserción social en materia de drogodependencias (BOE núm. 198, 19/08/1998), regula las competencias y funciones que corresponden al respecto a las Administraciones públicas de Canarias, las funciones de ciertas entidades privadas e instituciones, así como la configuración de un Plan Canario sobre Drogas como instrumento para la ordenación de las diferentes actuaciones. A tales efectos se regulan los criterios generales de la asistencia que se ha de prestar a la población drogodependiente así como los derechos y las garantías de los pacientes, previéndose una red asistencial estructurada en distintos niveles de intervención. También se establece la obligación general de velar por una adecuada integración social de los drogodependientes en el entorno de su comunidad natural, proponiéndose, asimismo, reducir la oferta y limitar el consumo, publicidad y venta de alcohol y tabaco, especialmente a los menores de edad. Con tales propósitos se regula el contenido esencial y el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan sobre drogas, la Comisión Coordinadora de Atención a las Drogodependencias y las Comisiones Insulares de Coordinación. Se ordenan, asimismo, las competencias de la Comunidad Autónoma y de las Corporaciones locales, estableciéndose la obligación de los Cabildos y de los Municipios de más de veinte mil habitantes de disponer de un Plan ajustado a su ámbito respectivo que incluya programas de prevención e integración social. Respecto de la financiación, además de afirmar la obligación de disponer de dotación suficiente, se afectan a estos fines los ingresos derivados de sanciones en la materia. Por último se regula lo concerniente a infracciones y sanciones.

La política de preservación del medio natural alcanzó hace diez años con la Ley territorial 12/1987, de 19 de junio, de declaración de Espacios Naturales de Canarias, un importante hito en la pretensión de poner coto al desarrollo desordenado de la explotación turística del territorio del Archipiélago. Por el momento y las circunstancias en las que fue promulgada, esa Ley se ocupó básicamente de excluir de la política desarrollista de la época las áreas de mayor singularidad de las islas. Entre ellas figuraba el Barranco de Veneguera, incluido en su mayor parte en el denominado Parque Natural del Macizo del Suroeste de Gran Canaria. Por otra parte, la Ley territorial 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias —que se limitó,

fundamentalmente, a mantener la delimitación de la superficie ya protegida, aunque reclasificando los espacios naturales— incluyó la superficie específicamente protegida de Veneguera en el Parque Rural del Nublo. Sin embargo, con ello no se logró una protección adecuada del área, sin que tampoco se establecieran los criterios de ordenación de los recursos y su marco de aplicación en el Plan de Uso y Gestión de dicho Parque Rural y en particular en la zona más sensible de su área periférica. En las zonas ya protegidas por ambas leyes se incluyeron las áreas más representativas de unos ecosistemas de gran interés para la defensa de la biodiversidad. Pero, por lo que se refiere a la protección de la fauna —concretamente las aves marinas— la mencionada Ley de 1994 no protegió, pese a su importancia, la parte de la costa acantilada en las proximidades y al este de la Playa de Veneguera. Además, para garantizar el equilibrio de la zona, tiene gran interés el establecimiento de una normativa para las zonas periféricas en la que se regulen los usos permitidos o tolerados, actuando las mismas como zonas de atenuación de impactos, aspecto que no se contempla en la legislación vigente, en la que tampoco se contienen previsiones sobre los criterios de ordenación de recursos del propio Parque Rural. Partiendo de esta situación, e instado a intervenir legislativamente por una iniciativa popular —que contó con más de cuarenta mil firmas, siendo así que el mínimo exigido es de quince mil (o bien el 50% de los electores de una isla, si sólo a ella afecta la proposición, disposición pensada para favorecer a las islas menos pobladas)— el Parlamento de Canarias aprobó la Ley territorial 3/1998, de 6 de abril, de ampliación del Parque Rural del Nublo y de fijación de criterios de utilización de su zona periférica en la proximidad del Barranco de Veneguera (BOE núm. 108, 06/05/1998). Se trata de una ley singular que, con las finalidades a las que alude su expresivo rótulo, modifica los límites y la cartografía establecidos en la Ley 12/1994 citada respecto del Parque Rural del Nublo, incorporando a su superficie alrededor de 140 hectáreas en la zona del Barranco de Veneguera. Asimismo se quiere crear en los límites de la zona excluida áreas especiales de protección en las que no se permita el aprovechamiento urbanístico o se limite a la utilización deportiva, al aire libre sin grandes edificaciones. También se pretende regular el uso de los recursos cinegéticos existentes en un coto privado de caza, convirtiéndolo en coto social de caza controlada, de manera que los eventuales ingresos que se deriven de su gestión reviertan a favor del referido Parque Rural. Finalmente, dentro de una política de protección y potenciación del conocimiento de los rasgos culturales de la población aborigen y, en coordinación con los propietarios de los terrenos, también se pretende contar con un Centro de Interpretación con la finalidad de conciliar la protección de los recursos arqueológicos con la investigación científica y la difusión cultural.

A todos estos efectos, se dispone que los instrumentos urbanísticos que pudieran afectar a estas áreas protegidas deberán incorporar los correspondientes convenios suscritos entre los gestores del Parque y los titulares de los derechos dominicales privados sobre el área afectada, en los que se garantice el cumplimiento de las limitaciones establecidas en esta ley, debiendo constar como carga legal para terceros en el Registro de la propiedad.

La discusión de esta Ley puso, una vez más, de manifiesto la pugna que con motivo del ejercicio de la iniciativa popular suele evidenciarse entre las diferentes lógicas a las que obedecen, respectivamente, la representación parlamentaria (que reivindica el pleno dominio de la iniciativa una vez tomada en consideración) y la participación directa o semidirecta (celosa del mantenimiento sustancialmente inalterado del diseño legislativo propuesto). Ese enfrentamiento explica que los partidos de la oposición, aun compartiendo los aspectos proteccionistas de la Ley, se disocian de la misma en las modulaciones incorporadas en sede parlamentaria a favor de los intereses particulares afectados. Esa primacía del dominio de la iniciativa por la mayoría parlamentaria explica también el rechazo de una nueva iniciativa legislativa planteada por el Grupo

mixto proponiendo la ampliación de dicho Parque y la fijación de criterios de utilización de su zona periférica, modificando a tales efectos la Ley recientemente aprobada.

Siguiendo la práctica frecuente, aunque poco ortodoxa, de aprovechar las leyes de Presupuestos para modificar normas legales no estrictamente presupuestarias, la que aprobó los de la Comunidad canaria para 1997 incluyó una disposición adicional (la vigesimoquinta, concretamente) en la que se autorizaba al Gobierno para adoptar medidas coyunturales específicas para la racionalización y optimización de los recursos humanos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. Sin embargo, tan eufemístico rótulo no lograba disimular la cuestionabilidad jurídica de la norma, razón por la cual fue impugnada por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional, y aunque las afinidades entre los Gobiernos central y autonómico determinaron el desistimiento del primero, no por eso se libró aquella de su impugnación ante dicha instancia por el Defensor del Pueblo, al que acudieron los afectados por la misma, ni de su cuestionamiento ante dicha suprema instancia —con suspensión de las correspondientes órdenes departamentales de ejecución— por parte del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, ante cuya Sala de la Contencioso-administrativo de Santa Cruz de Tenerife fueron las mismas recurridas por el personal interesado de la Administración autonómica. Pues bien, con la finalidad de prevenir las consecuencias que presumiblemente hubieran de producirse, con la Ley territorial 8/1998, de 20 de julio (BOE núm. 185, 04/08/1998), se optó por derogar la referida disposición, objeto del artículo único de esta ley, que incluye, además, una disposición adicional que ordena al Gobierno aprobar, mediante Decreto del que deberá dar cuenta al Parlamento, las medidas coyunturales específicas para la racionalización y optimización de los recursos humanos de la Administración autonómica mediante un Plan de empleo, igualmente específico, que haga viable el derecho a la promoción interna de los funcionarios públicos. Con el importante matiz de dispensar de la aplicación a los correspondientes procesos de promoción interna de lo dispuesto en el artículo 29.1 [norma reguladora, precisamente, de la promoción interna, que sin embargo no se deroga] de la Ley territorial 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria. En ejecución de este mandato se ha dictado el Decreto 221/1998, de 1 de diciembre, del que se da cuenta en la referencia a los Reglamentos del Gobierno y en las fichas normativas correspondientes.

Por disponerlo así la Ley del patrimonio de la Comunidad autónoma (Ley territorial 8/1987, de 28 de abril, artículo 37), la enajenación a título gratuito de los bienes integrantes del mismo ha de contar con la anuencia del Parlamento. Según ha entendido la Mesa del mismo, esta manifestación de voluntad ha de expresarse mediante Ley. Pues bien, para dar cumplimiento a esta exigencia respecto de la enajenación gratuita y condicional de ciertos inmuebles integrantes de aquél a favor, respectivamente, del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife y del Museo Canario de Las Palmas de Gran Canaria, se dictaron las Leyes 5 y 6/1998, de 6 de julio (BOE núm. 182, 31/07/1998), que, por consiguiente, son meros actos de trámite.

Otra de las leyes singulares dictadas en el período que se reseña, la Ley 10/1998, de 22 de julio, tuvo por objeto la aprobación de un crédito extraordinario y un suplemento de crédito a favor de la Sección de los Presupuestos Generales de la Comunidad correspondiente a la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación. Su tramitación estuvo precedida de una proposición no de ley del grupo parlamentario socialista que, con diversos matices, fue apoyada por los restantes grupos, concretándose en una resolución por la que se insta al Gobierno a remitir a la Cámara el correspondiente Proyecto de Ley con el fin de incrementar el presupuesto correspondiente a dicha Consejería. Los datos que se manejaron indicaban que mientras en el Presupuesto de 1997 aquella contaba con el 3.2% del Presupuesto correspondiente, en 1998 sólo cuenta con

el 2.9%, siendo así que el incremento global del Presupuesto de la Comunidad autónoma para 1998 es de un 8.8%. Con el fin de mantener los equilibrios presupuestarios y los compromisos con la Administración del Estado en relación con la coordinación de las respectivas políticas presupuestarias y financieras, se afectan a esta operación recursos provenientes de mayores ingresos no previstos en la liquidación definitiva del tramo territorializado del IRPF de 1996 y, asimismo, de los mayores recursos a percibir por la Comunidad procedentes de la reprogramación de gastos cofinanciados por el FEOGA-O.

Como se destaca en su preámbulo, en las previsiones correspondientes a la Ley 11/1998, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1999 (BOE núm. 19, 22/01/1999), no se hace uso de las facultades normativas sobre los tipos impositivos ni en los tributos propios ni en los cedidos, por lo que el incremento de los recursos de naturaleza tributaria se debe a la propia inercia de la actividad económica y a la eficacia de la actividad gestora y recaudatoria. Por otra parte, la reducción de los tipos del Arbitrio sobre la Producción e Importación (APIC), aunque de naturaleza extrapresupuestaria para la Administración autonómica al tratarse de un recurso destinado en su integridad a las Corporaciones locales, incide en la disminución de los niveles de la presión fiscal de los productos gravados por los mismos. Al igual que en ejercicios anteriores, estos presupuestos incluyen los recursos que se derivan de los acuerdos suscritos con la Administración General del Estado para la dotación de infraestructuras en el Archipiélago. Destaca, asimismo, la específica prioridad que se atribuye a las políticas de investigación y desarrollo, transporte público terrestre y marítimo y dotación de servicios judiciales. También se incluyen previsiones para la financiación de los servicios y las políticas de empleo. Finalmente, los presupuestos reflejan los compromisos de la Administración autonómica con las Corporaciones locales, materializados en el incremento de la dotación para el Fondo Canario de Financiación Municipal, la adecuada dotación para las transferencias y delegaciones a los Cabildos insulares y la inclusión en el texto articulado del mecanismo de garantía por la posible pérdida de recursos de estas Corporaciones, como consecuencia de la reducción de tipos del APIC.

Al igual que otros legisladores, también el legislador autonómico canario ha acudido a las «Leyes de acompañamiento». Es la primera vez que se aprueba una ley de este carácter en nuestra Comunidad autónoma, aunque, en realidad ese acompañamiento hubo de ser brevemente diferido hasta principios de este año, como antes se dijo. La ordenación sustantiva que en la misma se contiene comportó, entre otras cosas, la modificación de nueve leyes autonómicas sin que — como sucede con esta particular técnica legislativa — se pusiesen en marcha específicos procedimientos de modificación de las mismas. En la motivación política de esta iniciativa — justificada por la necesidad, según se dice, de adoptar «un conjunto de medidas que se configuran como instrumentos complementarios a la Ley de Presupuestos Generales» para el presente año — confluían, entre otras, importantes cuestiones que llevaban al Ejecutivo a establecer a su través un cauce que se ha entendido adecuado para regularizar la situación laboral de unos seis mil trabajadores interinos del Servicio Canario de Salud — que habían recurrido a la huelga en apoyo de sus específicas reivindicaciones —, así como «instrumentar una serie de medidas de diversa naturaleza y alcance en materia de gestión de servicio, ejecución de obras, ayudas y subvenciones, cuentas, reorganización de centros universitarios y de personal [...] para que virtualmente puedan ejecutarse juntamente con el presupuesto correspondiente». El recurso a esta clase de leyes fue ampliamente criticado por la oposición que, asimismo, censuró su tramitación por procedimiento abreviado.

Desde consideraciones derivadas de la ordenación constitucional de las fuentes —y, en concreto, de los diferentes procesos de producción legislativa— la modalidad de las «Leyes de acompañamiento» suscita, como bien se sabe, fundadas dudas sobre su adecuación a las exigencias de la seguridad jurídica, principio constitucional evidentemente afectado por las incertidumbres que generan en los operadores jurídicos y en los propios ciudadanos unas modificaciones normativas no acompañadas de los procesos individualizados a los que debería someterse cada una de las leyes modificadas por aquéllas. Más aún, las consecuencias que derivan de su uso afectan sin la menor duda a la ordenación constitucional de la producción de la ley, al distorsionar su recto seguimiento por los ciudadanos —por la opinión pública, en suma— afectando en cierta medida a la responsabilidad asumida ante la misma por los diferentes grupos parlamentarios, dada la falta de una discusión parlamentaria «normal», con las consiguientes oportunidades de mejora técnica e integración de planteamientos eventualmente convergentes y, en definitiva, por su escasa congruencia con una Constitución que bien se cuida de preservar, aún en supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, el ejercicio consecuente de la responsabilidad parlamentaria. Los reproches a tales leyes resultan doblemente justificados cuando se pretende apoyar la legitimidad de su uso en una inteligencia de la jurisprudencia constitucional conforme, supuestamente, con tales prácticas normativas, con tal que sus contenidos directa o indirectamente no presupuestarios queden fuera de las leyes de este carácter, aunque les acompañen en una ley paralela que extrae su justificación de la supuesta necesidad de complementar lo que la ley presupuestaria prevé o decide. Parece evidente que en este orden de ideas los pronunciamientos jurisprudenciales de estos últimos años necesitan algún complemento que prevenga contra esas ingenuas o interesadas interpretaciones.

ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL PARLAMENTO

El Reglamento de la Cámara está siendo objeto de una importante reforma que se espera aprobar antes de finalizar el actual mandato. Las modificaciones que se pretende llevar a cabo son de diferente naturaleza. En unos casos son meros retoques técnicos que vienen aconsejados por la propia experiencia parlamentaria. En otras, consecuencias de la reforma del Estatuto aprobada a finales de 1996.

El principal problema que se ha planteado es el de desarrollar convenientemente las previsiones del Estatuto sobre la Comisión General de Cabildos Insulares (artículo 12.3, nuevo). La Norma estatutaria la configura como un órgano de participación de las Corporaciones insulares en la Cámara autonómica. Y aunque se precisa que sus funciones «en todo caso serán consultivas e informativas», se remite a dicho Reglamento la fijación de su composición y funciones. En los trabajos que hasta ahora se han llevado a cabo por la Comisión correspondiente se han dibujado dos posturas contrapuestas. Una de ellas partidaria de hacer una interpretación del precepto desde la lógica institucional del Parlamento y del sistema político que diseña el Estatuto que, según se entiende, no ha sido modificado por una reforma de la que no cabe decir que se haya propuesto alterar los equilibrios interinstitucionales en los que dicho sistema se asienta. La postura antagónica pretende hacer una interpretación extensiva que permita alterar esos equilibrios en favor de un protagonismo parlamentario de los Cabildos que pueda llevarles, incluso, a utilizar ciertos instrumentos de controlfiscalización —tales como las proposiciones no de ley, las preguntas y las interpelaciones— respecto del Gobierno autónomo. Este objetivo, además, se vería asimismo potenciado con una modificación de la ordenación autonómica de dichas Corporaciones que hiciese un uso generoso de la cláusula de reforzamiento de la legislación autonómica que les concierna —los Cabildos «se registrarán por una Ley aprobada por mayoría absoluta

del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución», según reza el artículo 23.3 de la Norma estatutaria reformada— interpretándola como una suerte de dispensa de la legislación básica del Estado a la que ahora están sujetos, entendiéndose que esa remisión inmediata a la Constitución excluye la mediación de dicha legislación estatal.

En el avanzado estado actual de elaboración de esos trabajos, esa discusión se ha cerrado con una configuración de dicha Comisión definida por los siguientes rasgos: 1) emitirá informe —antes de la apertura del plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad— sobre los proyectos y proposiciones de Ley en materia de: organización territorial de Canarias, atribución de competencias a los Cabildos, fondo de solidaridad interinsular y modificación de los criterios de reparto de los ingresos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Se excluyen de este *Informe* las Leyes de Presupuestos Generales o las de naturaleza presupuestaria, así como los proyectos o proposiciones de Ley sometidos a audiencia de los Cabildos por prescripción del art. 45.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias [precepto que contempla la preceptividad del informe de dichas Corporaciones respecto de iniciativas legislativas que pudieran afectar a competencias anteriormente transferidas a los mismos] y sin perjuicio del deber de informe que seguidamente se señala. 2) Será informada y debatirá, en su caso, sobre los proyectos y proposiciones de Ley sometidos a audiencias de los Cabildos a los que se acaba de hacer referencia, así como: los informes que por disposición legal deban ser rendidos al Parlamento por los Cabildos, los planes cuatrienales del Gobierno sobre coordinación de las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento previstos en dicha Ley de régimen jurídico, los convenios y acuerdos suscritos por el Gobierno de Canarias con los Cabildos, las memorias anuales remitidas al mismo por los Cabildos relativas a los servicios transferidos, y cualesquiera otros que, excepcionalmente, les sean remitidos por la Mesa de la Cámara. 3) Puede recabar información de los Cabildos y del Gobierno acerca de las competencias transferidas o delegadas por la Comunidad autónoma, así como de las actuaciones previstas en los apartados 4, 5 y 6 del artículo 23 del Estatuto, [relativos a la inserción de los Cabildos en el entramado institucional de la Comunidad autónoma].

Como puede verse, se ha procurado dar contenido positivo a la abstracta previsión del Estatuto, en un sentido que resulta congruente con el desarrollo legislativo del que hasta ahora había sido objeto el esquema estatutario. En definitiva, se perfila como un instrumento de participación que, de algún modo, institucionaliza en el ámbito parlamentario experiencias que, en el plano de las relaciones con el Gobierno autónomo, han ido generando el diálogo con la Federación de Cabildos Insulares (FECAI).

ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO

Como viene siendo habitual, en otra parte de este *Informe* se recoge una selección de los 238 Decretos aprobados por el Gobierno autónomo en 1998 a la que remitimos para un conocimiento pormenorizado. La referencia que aquí se hace a la actividad reglamentaria llevada a cabo por aquél se concreta a tres grupos de reglamentos: los que desarrollan Leyes autonómicas de aprobación inmediata o por lo menos reciente; los que encuentran su motivación en determinadas previsiones de las Leyes presupuestarias autonómicas que requieren modificaciones normativas de rango reglamentario; y, finalmente, aquellos que contienen modificaciones que ha sido necesario llevar a cabo como consecuencia de modificaciones que han tenido lugar en la legislación estatal.

Dentro del primero de estos grupos podemos citar: 1) las medidas coyunturales específicas para la racionalización y optimización de los recursos humanos de la Administración autonómica que desarrollan las previsiones de la Ley 8/1998, de 20 de julio, por la que se deroga una disposición atinente a la promoción interna del personal al servicio de la Administración autonómica que había sido recurrida y cuestionada ante el Tribunal Constitucional y suspendida de manera cautelar por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias como consecuencia de los recursos a que habían dado lugar sus normas de ejecución, como se dice en otro lugar de este *Informe*; 2) desarrollo de la legislación autonómica en materia de actividades clasificadas y horarios de apertura y cierre de determinadas actividades y locales destinados a espectáculos y graduación de la intensidad de las emisiones musicales, de conformidad con las previsiones de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas, ya reseñada; 3) regulación de la organización y funcionamiento de la Academia Canaria de Seguridad, creada por la Ley territorial 6/1997, de coordinación de las policías locales, que le atribuye funciones de formación, perfeccionamiento y especialización del personal perteneciente a las mismas; 4) aprobación del Plan de empleo relativo a la reasignación del personal al servicio de la Administración autonómica afectado por la adaptación de las sedes de las Consejerías, organismos autónomos y entes públicos a los principios y criterios de la denominada «Ley de sedes» (Ley territorial 4/1997, de 6 de julio) sobre la base de garantizar puestos de trabajo de similares características, funciones y retribuciones en la misma localidad del puesto que se viniera desempeñando; 5) desarrollo de la Ley territorial 2/1987, de 30 de marzo, de la función pública en relación con el acceso a la misma de personas con minusvalías y adopción de medidas de fomento para su integración; 6) normas sobre declaración y asunción de tutela de menores en situaciones de desprotección, en desarrollo de previsiones contenidas en la Ley territorial 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores; 7) regulación de la composición, organización y funciones de la Comisión de menores prevista en dicha Ley 1/1987, dentro del Consejo General de Servicios Sociales de la Comunidad creado por la Ley territorial 9/1987, de 28 de abril, de servicios sociales; 8) regulación de la composición y funcionamiento de la Comisión tutelar del mayor legalmente incapacitado creada por la Ley territorial 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones; 9) ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural (casa y hoteles rurales y sus respectivas categorías, procedimientos para su apertura, deberes de los empresarios y programas de fomento de este tipo de turismo), de conformidad con la Ley territorial 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo; 10) regulación de los criterios y procedimientos para declarar la no sujeción a la referida Ley 7/1995 de aquellas empresas, actividades o establecimientos que, aunque pudieran reputarse turísticos, no poseen esa característica esencial; 11) regulación del procedimiento de concesión de licencia comercial para grandes establecimientos comerciales, de conformidad con la Ley territorial 4/1994, de 25 de abril, de ordenación de la actividad comercial de Canarias, que regula el régimen de autorización para la apertura, modificación y ampliación de dichos establecimientos; 12) fijación de los criterios de equipamiento comercial en función de previsiones comerciales y urbanísticas precisas para la armonización de los intereses de los grandes, medianos y pequeños comerciantes y de los generales de la población desde el punto de vista del consumo en el marco de la libertad de empresa y de la libre competencia [disposición con la que se ha pretendido solventar el problema suscitado en el sector comercial entre grandes y pequeños empresarios del comercio a que luego se hace referencia]; 13) registro de instalaciones de producción eléctrica, en desarrollo de lo previsto al respecto por la Ley territorial 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario; 14) modificación del Decreto regulador de la constitución de un censo de edificaciones no amparadas por licencia, aprobado en 1997, y en el que se establecen los supuestos de ejecutoriedad de las órdenes de demolición de aquéllas, ampliando los plazos previsto al respecto.

Dentro del segundo de dichos grupos señalaremos: 1) fijación de las condiciones de distribución de las dotaciones del Fondo de Financiación Municipal previsto en la Ley territorial 13/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1998; 2) medidas para garantizar la observancia de la normativa comunitaria en relación con los gastos que se destinen a las acciones y proyectos financiados con recursos provenientes de la Unión Europea, de conformidad con la previsión contenida al respecto en dicha Ley 13/1997; 3) criterios de distribución de las dotaciones presupuestarias destinadas a cofinanciar las prestaciones básicas de servicios sociales a gestionar por los Ayuntamientos con cargo al mencionado Fondo; 4) regulación del régimen específico de las subvenciones para el fomento y el mantenimiento del empleo y la economía social y para las acciones de formación profesional ocupacional gestionadas por el Instituto Canario de Empleo; 5) creación del Instituto Canario de Seguridad Laboral, con atribuciones en materia de seguridad, higiene, y salud laboral; 6) creación del Observatorio Canario de Empleo, con funciones planificadoras en materia de empleo en colaboración con el Instituto Canario de Estadística; 7) régimen de fiscalización previa limitada para los expedientes de concesión de subvenciones tramitadas al amparo de los Planes canarios de viviendas que afectan a las subvenciones para autoconstrucción, para la adquisición y habilitación de suelo, para viviendas de protección oficial de régimen especial o general y para la rehabilitación de las mismas; 8) programa canario de viviendas de régimen especial que, además de las bonificaciones fiscales previstas en la normativa específica para las de régimen especial, se establecen para el período 1998-2001 ayudas directas a los adquirentes, que pueden ser percibidas a cuenta por los promotores y deducidas del precio final de la vivienda.

En el tercer grupo cabe incluir: 1) regulación de la composición y el funcionamiento de las Comisiones de asistencia jurídica gratuita y el procedimiento de abono de los costes de dicha asistencia a los Colegios Profesionales, como consecuencia de la asunción por la Comunidad canaria de determinadas funciones y servicios en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia (Real Decreto 2462/1996, de 2 de diciembre); 2) creación de la Comisión Especial para la adaptación del Euro, adscrita a la Consejería de Economía y Hacienda, con el fin de coordinar en el ámbito de la Administración autonómica las actuaciones que se deriven de las directrices que pudiera establecer la Comisión interministerial para la introducción de aquél; 3) modificación de las ordenaciones correspondientes a los impuestos canarios IGIC y APIC como consecuencia de las modificaciones sustantivas en materia de agricultura y ganadería introducidas por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, así como por el Real Decreto 37/1998, de 16 de enero; 4) procedimiento de designación de los órganos de gobierno de las Autoridades portuarias, de conformidad con la participación otorgada al respecto a las Comunidades Autónomas por la Ley 62/1997, de 26 de noviembre, de modificación de la Ley 27/1992, de puertos del Estado y de la Marina Mercante; 5) regulación de las condiciones en las que habrán de efectuarse las renunciaciones y las nuevas asignaciones de complemento específico respecto del personal facultativo de las instituciones sanitarias del Servicio canario de salud, en relación con las previsiones del artículo 53 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social que ha caracterizado como renunciable dicho complemento específico.

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

Por el Gobierno de la Nación se interpuso recurso de inconstitucionalidad (RI n.º 997/98) contra los artículos 2.3 y 11; 6; 9.7; 11; 12.2 y 3; 13.b), y Disposición Transitoria Segunda de la Ley territorial 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico. Al invocarse por el Presi-

dente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, dichos preceptos fueron suspendidos en su vigencia y aplicación. Posteriormente, por auto de Tribunal Constitucional de 14 de julio del presente año se mantuvo la suspensión de los artículos 2, apartados 3 y 11, y 9.7, levantándose la misma respecto de los artículos 6, 11, 12, apartados 2 y 3, 13.b) y disposición transitoria de la mencionada Ley autonómica.

La Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias planteó una cuestión de inconstitucionalidad, que fue admitida a trámite (CI n.º 48/98), respecto de la Ley territorial 2/1992, de 26 de julio, sobre la declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de determinados edificios para la ampliación del Parlamento de Canarias, por su posible contradicción con los artículos 24.1 y 33.3 de la Constitución. La misma Sala planteó otra cuestión, igualmente admitida a trámite (CI n.º 979/98), respecto de la Disposición Adicional Vigésimo quinta de la Ley territorial 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1997, por su posible contradicción con el artículo 23.2, en relación con el 103.3, ambos de la Constitución.

Por su parte, el Parlamento de Canarias recurrió por inconstitucionalidad la Ley 6/1997, de 30 de diciembre, de Medida fiscales, administrativas y de orden social, por entenderse que su artículo 7, apartado segundo, contradice el principio de la franquicia fiscal sobre el consumo, reconocido en el artículo 46.1 del Estatuto de autonomía y, asimismo, por no tener en cuenta el informe negativo emitido por el Parlamento autónomo el 29 de diciembre de 1997, con la mayoría de los dos tercios requerida por la norma estatutaria, artículo 46.3, precepto que, según se entiende, entraña un efecto obstativo derivado de su cualificada mayoría, lo que, en este supuesto, supondría su violación por la ley recurrida. La misma Ley fue objeto de otra proposición de interposición de un recurso de inconstitucionalidad en sus artículos 9, apartados primero, segundo, sexto y décimo, y Disposición transitoria Decimonovena.

La Cámara autonómica recurrió, igualmente, la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, por entender que su Disposición Transitoria Decimoquinta [que establece un período de transición a la competencia hasta el 31 de diciembre del año 2000] crea un monopolio que contradice la proscripción de éstos y por lo tanto vulnera el artículo 46.1 del Estatuto de Autonomía y el artículo 2 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación de los aspectos económicos del REF, entendiéndose, además, que vulnera el artículo 46.3 de dicho Estatuto al no haberse solicitado por las Cortes Generales a lo largo de su tramitación el preceptivo informe del Parlamento de Canarias que para tales casos se prevé en dicha norma. Por una segunda iniciativa, que finalmente contó con los mismos apoyos que la anterior (CC y PSOE a favor y PP en contra), se impugnan también los artículos 3.1 a); 4.1 y 2; 12.1; 39.3; 41.3 y Disposición Final Primera, apartado 1, de dicha Ley, por entenderse que entraña vulneración de competencias autonómicas, exclusivas (artículo 30 del Estatuto en «instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con el régimen minero y energético») y de desarrollo legislativo y ejecución (artículo 32.8: «reserva al sector público autonómico de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio») y que la atribución del carácter básico a toda la referida ley vacía las competencias de una Comunidad que difícilmente proporcionará base adecuada para su inclusión en supuestos en los que el interés supracomunitario requiera apelar al común denominador normativo estatal, habida cuenta de su desconexión con el sistema nacional-continental.

Por sentencia de 1 de diciembre de 1998, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de inconstitucionalidad n.º 1324/97, interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el párrafo segun-

do 2º de la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía de Canarias, en su nueva redacción aprobada por la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma del mismo. Los motivos de inconstitucionalidad alegados se referían a la posible contradicción de dicha disposición (por la que se elevaron las barreras electorales del 3% de los votos válidamente emitidos en la Región o del 20% en la respectiva circunscripción, como se establecía en el artículo 8 del mismo en su versión original, al 6% y el 30%, respectivamente) con lo dispuesto en los artículos 1.1, y, 9.2 y 3, 14, 23 y 152.1 de la Constitución y, asimismo, con lo dispuesto en el artículo 9 de dicho Estatuto en su nueva versión.

COOPERACIÓN CON LAS CORPORACIONES LOCALES

En este ámbito cobra especial significación la tramitación y aprobación de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal. Aunque su aprobación se produce fuera ya del período reseñado —y, por consiguiente, no figura en el cómputo ni en la reseña de las leyes incluidas en este *Informe*— no podemos prescindir de su referencia por ser la culminación de una reiterada aspiración de las fuerzas políticas a solventar en vía legislativa una cuestión de especial relieve para las haciendas municipales. Hasta ahora se había llegado, todo lo más, a acordar con los representantes municipales agrupados en la Federación Canaria de Municipios (FECAM) unos criterios de reparto, acuerdo que luego se formalizaba en el correspondiente Decreto. Con la Ley se pretende ganar en objetividad, fijeza y sistema, aparte del perfeccionamiento de los mecanismos aseguradores del cumplimiento de los objetivos del Fondo.

La Ley persigue dos finalidades: saneamiento económico de los Ayuntamientos (a cuyo fin se destina el 50% de los recursos asignados a los mismos) e incremento de sus disponibilidades con otro 50% de libre disposición. Para 1999 se destinan a dicho Fondo dieciocho mil trescientos millones de pesetas. Su distribución —una vez detraído el 1% destinado a la Federación Canaria de Municipios— se reparte de acuerdo con los siguientes criterios y porcentajes: población (68%); solidaridad (16%); insularidad periférica (1%); extensión territorial (2%); espacios naturales protegidos (2%); plazas alojativas turísticas (2%); dispersión territorial (5%); unidades escolares (4%).

También se ocupa la Ley, entre otros aspectos, de los indicadores de saneamiento económico-financiero (remanente de tesorería, ahorro neto y endeudamiento a largo plazo) y los condicionantes de la cuantía del fondo de libre disposición (gestión recaudatoria y esfuerzo fiscal); normas sobre justificación y comprobación del destino del Fondo, así como de los supuestos de incumplimiento (no obtener la valoración de los indicadores de saneamiento económico-financiero o de los condicionantes de libre disposición, según los casos) y de sus consecuencias (afectación a saneamiento de la parte correspondiente del Fondo y reducción, en su caso, de la otra parte del mismo por incumplimiento de dichos condicionantes de libre disposición).

OTROS ASPECTOS DE LA ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Completamos esta síntesis de la actividad política institucional de la Comunidad Autónoma de Canarias en 1998 con unas referencias a los temas que ocuparon de manera principal la atención del Parlamento y el Gobierno. Procuraremos que su obligada brevedad no nos impida dar noticia de sus rasgos más significativos.

Siguen ocupando un lugar muy destacado en las preocupaciones de la Cámara y en las gestiones del Gobierno las negociaciones con las autoridades de la Unión Europea sobre una serie de cuestiones de gran significación en este ámbito tales como: la situación de las negociaciones sobre la aceptación por aquellas de la zona especial canaria (ZEC), prevista en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación de los aspectos económicos del Régimen económico-fiscal de Canarias, importante dispositivo de atracción de capitales por el ventajoso trato fiscal que se prevé para las empresas que se acojan a la misma; las incertidumbres sobre la organización común de mercado (OCM) del plátano, permanentemente amenazada por los intereses plataneros de la denominada «área dólar» que hacen valer las reglas del libre comercio para acceder al mercado europeo en las mejores condiciones, lo que sería ruinoso para nuestras producciones; vigilancia de los precios de los alimentos en relación con el régimen especial de abastecimiento (REA); información del Gobierno sobre sus gestiones relativas a la consolidación de la situación estatutaria de Canarias como Región ultraperiférica de la Unión Europea; comparecencia y debate sobre la situación del Régimen económico-fiscal de Canarias (REF) respecto de la Unión Europea tras la «homologación» de los artículos 25 a 27 de la referida Ley 19/94, en los que se concretan determinados beneficios y ayudas de Estado que se quieren preservar de las consecuencias de la «armonización fiscal» de la Unión Europea.

Un segundo grupo de cuestiones sobre las que la Cámara hubo de debatir y en ciertos supuestos pronunciarse son los que se relacionan con el Régimen económico-fiscal. Aparte de los problemas suscitados por el encaje de su singularidad en el ámbito europeo, se suscitaron otros dos debates con fijación en cada uno de ellos de la posición de la Cámara en relación, respectivamente, con la Ley estatal de medidas fiscales, económicas y de orden social sobre la que se emitió un informe no favorable, aprobado con la mayoría cualificada de los 2/3 de los miembros de la misma (art. 43.3 del Estatuto) y con el Proyecto de Real Decreto-Ley de modificación de la Ley 19/1994, del REF. En ambos casos, se daba cumplimiento al trámite de informe, instado por las Cortes Generales de conformidad con la previsión garantista contenida en el mencionado precepto estatutario.

El debate sobre el Plan integral de comercio es otro de los temas que ocuparon la atención del Parlamento y del Gobierno. La fuerte concurrencia que el pequeño y mediano comercio viene soportando por parte de las grandes superficies comerciales —a cuyo favor juega tanto su potencial económico, como la propia dificultad que ese potencial supone para el Gobierno y para las Corporaciones locales— ha tenido, una vez más, expresiones acusadamente polémicas en el debate político, con amplia proyección en la opinión, especialmente por la secuela de connivencias, reales o supuestas, que suele anudarse a este tipo de cuestiones. En la Cámara autonómica el debate estuvo determinado por una proposición no de ley por el que se instaba al Gobierno a manifestar su posición al respecto, así como por una comparecencia del mismo instada, igualmente, por el principal partido de la oposición para explicar su posición en relación con dichas grandes superficies y las previsiones de la Ley territorial de comercio. Este tema, por otra parte, fue abordado por el Gobierno mediante la aprobación de dos Decretos de los que se da cuenta en otra parte de este Informe.

Televisión autonómica. La pretensión de contratar mediante concurso con un grupo audiovisual el suministro de programas a la Televisión autonómica —que aún no ha comenzado a funcionar— determinó un fuerte enfrentamiento político en el seno del Gobierno autónomo, por las posturas opuestas mantenidas al respecto por nacionalistas y populares. En la disputa se implicó también fuertemente el Gobierno central. Las fuerzas políticas se alinearon del siguiente modo: a un lado, Coalición Canaria grupo impulsor de tal contrato, como medio, se decía, de li-

mitar los costes de una televisión a cuyo carácter público no se quería renunciar; contó con el apoyo del Partido Socialista; a esa contratación se oponía el Partido Popular canario y el Gobierno de la nación, con especial protagonismo del Ministerio de Fomento. El debate parlamentario estuvo propiciado por una comparecencia del Gobierno y una solicitud de información al Gobierno de la nación —en relación con determinadas intervenciones de dicho Ministerio— por acuerdo de la Diputación permanente de la Cámara convocada a tal efecto. No faltaron episodios de judicialización. En la actualidad está adjudicado el discutido contrato, aunque las cuestiones judicializadas no parecen haberse extinguido en su totalidad.

También fue objeto de debate la reducción de la estructura política y administrativa de la Comunidad Autónoma: la preocupación recurrentemente expresada al respecto por el Grupo Socialista, dio lugar a la presentación de una proposición no de ley en la que se instaba al Gobierno a tomar las medidas procedentes, así como a una comparecencia del mismo para explicar sus planteamientos. En este orden de preocupaciones por las estructuras institucionales figura también las cuestiones relacionadas con la cooperación con las Corporaciones locales. Destacan entre ellas las concernientes a la compensación por los recortes que anualmente vienen produciéndose (hasta el año 2000) en el Arbitrio sobre la Producción e Importación de Canarias (APIC) y, asimismo, las referidas al Fondo de financiación municipal (sobre el que la atención parlamentaria se concretaría, finalmente, en la Ley a la que antes se hizo referencia).

La preocupación por la Administración de Justicia también hace acto de presencia en el debate parlamentario. Las transferencias recibidas por el Gobierno autónomo en esta materia no se vieron acompañadas de inmediato por una mejora en las condiciones de prestación del correspondiente servicio. En respuesta, el personal afectado por ese cambio de situación organizó una huelga de cierta intensidad, lo que motivó la preocupación parlamentaria por el tema motivando la comparecencia del Gobierno para informar al respecto.

Son otros muchos, evidentemente, los temas que suscitaron la atención de la Cámara: la liberalización del transporte aéreo y la privatización de la compañía Binter que presta el servicio interinsular; los anuncios de recortes en los vuelos Canarias Península por parte de la compañía Iberia y las tensiones generadas por ello con el Ministerio de Fomento; las telecomunicaciones; la política de puertos de titularidad autonómica; el Plan de seguridad pública, y los problemas relacionados con la extranjería, el asilo y la inmigración ilegal; el desarrollo reglamentario de la Ley Aguas; el (supuesto) incumplimiento del Convenio carreteras; la aplicación y desarrollo de la Ley territorial del sector eléctrico; la regulación estatal de la multipropiedad (*time sharing*) y su incidencia en la actividad turística (en relación con el trámite de informe del Parlamento de Canarias recabado por el Gobierno de la Nación); etc.

En el debate sobre el Estado de la Región, que por tercera y última vez se celebra en esta Legislatura, se reproducen, obviamente, todos estos problemas con las coloraciones que, lógicamente, les imprimen Gobierno y Oposición. De manera destacada, se trata nuevamente de los temas europeos. En ese ámbito se apunta hacia dos aspectos de la mayor importancia, hacia los que se orientan las gestiones que se vienen haciendo tanto con el Gobierno central como con las autoridades comunitarias europeas. De una parte, a la necesidad de que la reforma de las ayudas de Estado contemple la ultraperifericidad de Canarias, al margen de cualquier criterio económico estandarizado. De otro, el desarrollo de la zona especial canaria (ZEC) para lo cual resultan imprescindibles las ayudas al funcionamiento. En este sentido se insiste en la necesidad de destacar el carácter político del REF con el fin de evitar que la negociación siga por derroteros tecnocráticos. Dicho de otro modo, se trata de argumentar que la atención constitucional singu-

larizada de la que goza dicho régimen en el plano interno ha de entenderse como un pacto político de Canarias con el Estado, e intentar que así sea entendido y apoyado por el Gobierno del Estado para lograr su traslación al plano de las negociaciones con la Comisión y el Consejo de la Unión Europea. En esta dirección se entiende que Europa debe valorar desde posiciones políticas la situación que representa Canarias para el desarrollo de su política de cooperación con África. La singularidad de Canarias, se añade, también tiene que ver con su situación estratégica como frontera sur de dicha Unión, próxima a las países con problemas de desarrollo y estabilidad política.

Junto a éstos se retoman, igualmente, en su mayor parte, los temas sobre los que ha venido girando el debate parlamentario en los meses precedentes. A ellos se añaden otros sobre los que ahora se insiste, aunque precedentemente también hayan sido tratados. Entre ellos figuran: ciertos aspectos concretos de las transferencias y delegaciones a los Cabildos; principio de acuerdo con la Federación canaria de Municipios (FECAM) sobre la futura Ley de financiación de dichas Corporaciones; impulso a la futura Ley del territorio; grado de ejecución del III Plan de viviendas puesto en práctica por el Gobierno; Plan integral de empleo y evolución de este último, grado de ejecución de los Convenios de Carreteras y de Costas suscritos con el Estado, etc.

Finalmente, también se hace referencia a un Plan director de infraestructuras, aprobado ya por el Gobierno autónomo, aunque su entrega a la Cámara ha debido aplazarse a petición de la Federación de Cabildos Insulares (FECAI), con él se persigue, se dice, superar el debate sobre la distribución de las inversiones en infraestructuras basado en simples criterios geográficos o demográficos, para alcanzar una visión más globalizadora del esfuerzo público en la materia. También se habla de un Plan de desarrollo de Canarias de próximo envío a la Cámara por el Gobierno, aunque se duda que pueda dictaminarse ya en la presente legislatura.

LOS PARTIDOS Y LA VIDA POLÍTICA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Dos acontecimientos políticos marcan con su impronta la última etapa de la presente legislatura. De una parte, la escisión de Coalición Canaria y el surgimiento de la Federación Nacionalista. De otro, la renovación del liderazgo de dicha Coalición. Como consecuencia de importantes desacuerdos en el modo de entender el planteamiento nacionalista se separan del Grupo parlamentario de Coalición Canaria tres diputados que pasan a engrosar el Grupo mixto. Los diputados escindidos, dos de los cuales pertenecen al Partido Nacionalista Canario, hasta entonces integrado en la Coalición, en unión de otros parlamentarios no integrados o escindidos de la misma de Lanzarote, Fuerteventura y La Gomera, forman la Federación Nacionalista Canaria. Se intenta integrar en la misma al Partido de Gran Canaria, aunque el insularismo con el que nace esta fuerza dificulta su integración en un proyecto de ámbito suprainsular. Se pretende lo mismo con la Agrupación Herreña Independiente; sin embargo, la tradición de este pequeño grupo consiste en «esperar a ver qué pasa» por lo que, hasta ahora, no se ha integrado en aquella.

La presencia de esa Federación Nacionalista en el panorama de la Comunidad autónoma genera una cierta dinamización por la alteración que puede suponer de los equilibrios actuales. Ninguno de las tres fuerzas entre las que actualmente se dirime, básicamente, el combate político — CC, PP, y PSOE— cuentan hoy con perspectivas razonables de alcanzar la mayoría absoluta en las próximas elecciones. De ahí que la inevitabilidad de las alianzas, pre o post-electorales, genere una dinámica de entendimientos tácitos o de acuerdos explícitos que, en los próximos meses, coloreará seguramente el panorama político isleño. Hasta ahora la nota más destacada, en esta

perspectiva, son las negociaciones entre el PP y la Federación Nacionalista para concurrir coaligados en las mismas listas. Del lado del PP, impulsa este acuerdo la conveniencia de mejorar posiciones en las islas orientales. Del lado de la Federación, superar en las islas centrales el escollo difícilmente salvable de unas barreras electorales recientemente reforzadas. Para el observador imparcial lo más llamativo es la extrema labilidad de los «referentes ideológicos identitarios» de esas formaciones políticas.

Por otra parte, los desacuerdos sobre el liderazgo entre los principales representantes de Coalición Canaria —Hermoso, Olarte, Mauricio— han conducido a una sorprendente solución: da cara a las próximas elecciones autonómicas, los líderes históricos ceden el primer plano a una generación más joven, representada en este caso, como candidato a la Presidencia de la Comunidad Autónoma, por un militante de ICAN [nacionalistas de izquierda], Román Rodríguez, responsable del Servicio Canario de Salud, poco conocido políticamente, que comparece por primera vez en la escena política asumiendo papeles de primer orden. La renovación que se pretende comprende también otros aspectos importantes tales como la conversión de la Coalición en partido unificado. Aún es pronto para ver hasta qué punto estamos ante una renovación profunda, o ante un cierre de filas dada la inminencia de los procesos electorales.

1999

RASGOS GENERALES 1999

En tanto que año electoral, 1999 ha sido año de cierre de la IV y de apertura de la V Legislatura autonómica. Esta circunstancia no va acompañada de alternancia política alguna, puesto que tras las elecciones del 13 de junio, se reproducen el Gobierno CC/ PP y su correspondiente mayoría parlamentaria, con notable mejora de posiciones de CC respecto de su socio. Sin embargo, esa continuidad ha de ser matizada por causa de la renovación de liderazgos que se produce dentro de CC, cuyo líder histórico (el Sr. Hermoso Rojas, de ATI/AIC) fue sustituido por el Sr. Rodríguez Rodríguez (de diferente extracción política, aunque su formación de procedencia (ICAN) se halle igualmente integrada dentro del conjunto de las que integran la Coalición). La renovación ha afectado también a otros líderes que, por el momento al menos, se alejan de la escena política (Sr. Olarte). Por el contrario, otros líderes de larga militancia en dicha fuerza, aunque de menor edad, acentúan su presencia en ella, como sucede con el Sr. Martín Menis. En las esferas de la oposición lo más destacable es el mantenimiento e incluso mejora del Partido Socialista cuya presencia parlamentaria y local experimenta algún incremento. Y, por otra parte, las dificultades de las fuerzas insularistas que aún coaligadas o federadas no logran rebasar las nuevas barreras electorales y acceder a las instituciones autonómicas.

En el ámbito de la actividad del Parlamento, anotamos la aprobación de ciertas leyes que, como se indica seguidamente, revisten particular significación dentro del conjunto de las aprobadas en la Legislatura. También ha de reseñarse una nueva reforma del Reglamento parlamentario, en parte motivada por algunas de las modificaciones de la Norma estatutaria. La actividad normativa del Gobierno ofrece los rasgos que vienen siendo habituales, aunque en este *Informe* apuntamos hacia la necesidad de perfilar con mayor nitidez al campo siempre difícil de las relaciones de las normas reglamentarias sus correspondientes parámetros legales.

Europa sigue ocupando parte importante de la atención de la clase política. Son ciertamente del mayor relieve las cuestiones cuya solución se anuda a una adecuada definición jurídica con vocación de permanencia del *status* de Canarias en la Unión Europea. El desarrollo normativo de la ultraperifericidad, incorporada a la normativa fundamental comunitaria por la reforma operada por el Tratado de Amsterdam de 1997, supone para Canarias el importante reto de perpetuar una singularidad, ciertamente no reconducible a la de las restantes regiones que comparten esa condición, pero que, al igual que ellas, requiere inexcusablemente el aseguramiento de niveles razonables de permanencia en el tratamiento comunitario de las actuaciones correctoras de las desventajas estructurales que definen básicamente dicha condición.

LA LEGISLACIÓN

En su mayor parte, las catorce leyes aprobadas en 1999 corresponden al momento final de la IV Legislatura. En los inicios de la V sólo se han aprobado la Ley de Presupuestos, otra de propósitos correctores de determinados desequilibrios presupuestarios y una modificación muy puntual de otra ley aprobada a principios de año, por lo que puede decirse que aún permanece inédi-

to el programa legislativo del nuevo Gobierno. Tres de las leyes que seguidamente reseñamos —relativas a la ordenación del Territorio, al Patrimonio Histórico y al Fondo de Financiación Municipal— tienen carácter sustancialmente innovador del ordenamiento autonómico materialmente legislativo. Por el contrario las que concierne a los residuos que se generen o gestionen en Canarias o la de juego y apuestas, ofrecen perfiles más reglamentarios, aun cuando se les formalice como tales leyes. Cuatro de esas leyes —las correspondientes a los ordinales 5 (BOE núm. 85, 09/04/1999), 11 (BOE núm. 140, 12/06/1999), 10 (BOE núm. 140, 12/06/1999) y 13 (BOE núm. 295, 10/12/1999)— llevan a cabo modificaciones, en ocasiones muy puntuales, de otras tantas leyes autonómicas; en un caso, la modificación se refiere a una ley aprobada en ese mismo año. Las leyes 8 (BOE núm. 130, 01/06/1999) y 12 (BOE núm. 287, 01/12/1999) afrontan la solución de muy específicos problemas de personal de la Administración mediante la creación de nuevas escalas funcionariales o el incremento de los créditos presupuestarios para resolver problemas de retribución de funcionarios docentes, mientras que la número 7 se limita a fijar la capitalidad de un partido judicial de nueva creación. La número 14, de Presupuestos generales de la Comunidad autónoma para el año 2000, obedece a las pautas que son habituales en esta clase de leyes.

Mención aparte debe hacerse de la Ley 2/99 (BOE núm. 46, 23/02/1999) que traduce la práctica generalizada en los últimos años de acudir a la denominadas leyes de medidas urgentes de carácter económico, social, etc., inicialmente conocidas como «leyes de acompañamiento», en las que los Gobiernos autonómicos cuentan con un instrumento sustitutorio de lo que requeriría, para actuar con técnica constitucional ortodoxa, acudir a métodos de legislar más expeditivos que los ordinarios (procedimiento abreviado, tramitación en lectura única) o bien regular la figura del Decreto-ley. En otro caso, como aquí sucede, se genera una práctica elusiva de distintos dispositivos constitucionales que no contribuye evidentemente a respetar normas y principios inspiradores del Estado de Derecho, contemplados con carácter general por la Constitución, a los que ha de ajustarse el manejo del ordenamiento jurídico.

En la reseña de estas leyes dedicaremos atención singularizada a la de ordenación del territorio. Las restantes se exponen según un orden que trata de seguir, de mayor a menor, la virtualidad innovadora que cabe atribuirles en relación con las correspondientes materias.

Con la finalidad de incorporar al ordenamiento autonómico un régimen jurídico que incluye ciertas especialidades organizativas con fines de protección, conservación, investigación, restauración, difusión y disfrute social del legado cultural propio, la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias (BOE núm. 85, 09/04/1999) pretende hacer compatible la preservación del patrimonio histórico con su disfrute como objeto cultural, sin perjuicio de su aprovechamiento como recurso económico. A tal fin, y tras especificar los deberes generales que gravitan al respecto sobre las Administraciones públicas de Canarias, se ordena el ejercicio de las distintas competencias en los niveles autonómico, insular y municipal, atendiendo a los criterios de coordinación y colaboración establecidos por la Ley territorial 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las mismas, se crea el Consejo Canario del Patrimonio Histórico como instancia de coordinación interinsular, residiendo en las Comisiones Insulares de Patrimonio Histórico la labor de asesoramiento y asistencia a los Cabildos Insulares y, en los Consejos Municipales de Patrimonio Histórico el asesoramiento en el ámbito municipal. La Ley establece dos niveles de protección. El de mayor rango se concreta a través de la declaración de bien de interés cultural manteniéndose en lo básico las categorías del sistema estatal. El segundo plano de protección, referido a los bienes muebles, implica su inclusión en el Inventario Regional de Bienes Muebles, introduciendo la exigencia de autorización previa y titulación adecua-

da para las intervenciones de restauración. Respecto a los inmuebles, se ha optado por reforzar la figura de los Catálogos Arquitectónicos Municipales, dando mayor protagonismo a los Ayuntamientos en la tutela de los bienes catalogados. De igual manera se dedica una detallada regulación a los Conjuntos Históricos, ordenando los criterios a los que se deben acomodar los Planes Especiales de Protección, figura que se perfila como instrumento normativo y de gestión. Especial atención merece el tratamiento del Patrimonio Arqueológico y Etnográfico, desarrollándose la declaración (establecida en la legislación española desde 1911, y reiterada en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español) del dominio público de todos los objetos arqueológicos; se aborda su documentación, a través de las cartas arqueológicas y se detallan las líneas maestras de las intervenciones en esta materia, mediante dispositivos jurídicos que impidan la degradación de los bienes del patrimonio histórico de Canarias. También se regulan los Parques Arqueológicos y Etnográficos. En el régimen de los Museos se distingue, en razón de su diferente regulación, los de titularidad pública y privada, y se introduce la figura mixta del museo concertado: su ámbito, insular o inferior, su carácter, general o temático, y la materia objeto del museo. En cuanto a los museos insulares, diseñados como instituciones con preferente vocación investigadora, se ha optado por reservarles en exclusiva la materia arqueológica, evitando así la dispersión de materiales y laboratorios en pequeños museos municipales. Para todos los museos se imponen especiales deberes respecto del control de los fondos, cuyos datos informatizados, junto con los demás registros, inventarios, cartas y catálogos, constituyen el Centro de Documentación del Patrimonio Histórico canario. Finalmente, se contempla un conjunto de ayudas compensatorias y medidas de fomento de carácter fiscal y financiero, así como un régimen sancionador que se complementa con la Inspección de Patrimonio Histórico. También se prevé la creación de diversas escalas funcionariales a fin de adecuar la organización y actuación de la Administración al nivel de servicios que se le demandan en esta materia.

La regulación legal del Fondo de Financiación Municipal de cuya aprobación a comienzos de 1999 ya se dio noticia en el *Informe* del año anterior (vol. 1, p. 160), reviste especial significación en la ordenación de las relaciones entre las Administraciones autonómica y local, culminando con la Ley 3/1999, de 4 de febrero (BOE núm. 46, 23/02/1999), reguladora del mismo una reiterada aspiración de las fuerzas políticas a solventar en vía legislativa una cuestión de especial relieve para las haciendas municipales. Hasta ahora se había llegado, todo lo más, a acordar con los representantes municipales agrupados en la Federación Canaria de Municipios (FE-CAM) unos criterios de reparto que luego se formalizaba en el correspondiente Decreto. En adelante, se gana en objetividad, fijeza y sistema, aparte del perfeccionamiento de los mecanismos aseguradores del cumplimiento de los objetivos del Fondo. Dos son las finalidades principales perseguidas por esta Ley: de una parte, el saneamiento económico de los Ayuntamientos (a cuyo fin se destina el 50% de los recursos asignados a los mismos); de otra, el incremento de sus disponibilidades con otro 50% de libre disposición. Para 1999 se destinan a dicho Fondo dieciocho mil trescientos millones de pesetas. Su distribución —una vez deducido el 1% destinado a la Federación Canaria de Municipios— se reparte de acuerdo con los siguientes criterios y porcentajes: población (68%); solidaridad (16%); insularidad periférica (1%); extensión territorial (2%); espacios naturales protegidos (2%); plazas alojativas turísticas (2%); dispersión territorial (5%); unidades escolares (4%). También se ocupa la Ley, entre otros aspectos, de los indicadores de saneamiento económico-financiero (remanente de tesorería, ahorro neto y endeudamiento a largo plazo) y los condicionantes de la cuantía del fondo de libre disposición (gestión recaudatoria y esfuerzo fiscal); normas sobre justificación y comprobación del destino del Fondo, así como de los supuestos de incumplimiento (no obtener la valoración de los indicadores de saneamiento económico-financiero o de los condicionantes de libre disposición, según los casos) y de sus consecuencias (afectación a saneamiento de la parte correspondiente del

Fondo y reducción, en su caso, de la otra parte del mismo por incumplimiento de dichos condicionantes de libre disposición).

En la regulación relativa a los residuos que se generen o gestionen en Canarias, la Ley 1/1999, de 29 de enero (BOE núm. 46, 23/02/1999), configura un marco para la política medioambiental autonómica en relación con su tratamiento, en consonancia con las directrices de la Unión Europea y dentro del marco de la correspondiente legislación básica del Estado. Afecta a toda clase de residuos, sin perjuicio de que puedan establecerse por vía reglamentaria normas específicas para algún tipo determinado de los mismos conforme el criterio de la normativa comunitaria con determinadas excepciones. Como instrumento esencial para alcanzar los fines propuestos se prevé la figura de los Planes Integrales de Residuos, que deberán fijar los objetivos concretos de reducción, reutilización y demás formas de valorización y eliminación. Cada isla se dotará además de un Plan Director Insular de Residuos. Respecto de la producción y gestión de los residuos se trata de la recogida selectiva de los mismos, las obligaciones de sus productores, poseedores y gestores, contemplando la posibilidad de la intervención pública en la gestión así como la gestión privada, debiéndose destacar el tratamiento que se da a las instalaciones para la gestión de aquellos, regulándose los denominados puntos limpios, así como las plantas de transferencias y los complejos ambientales de residuos y vertederos. La Ley es respetuosa con las competencias municipales en esta materia, contemplándose el servicio municipal de recogida y tratamiento de envases y las actuaciones de los Cabildos insulares en relación con la posibilidad de delegación de las competencias municipales en estas corporaciones y con capacidad de subrogación de los mismos cuando los municipios no puedan prestar el servicio de recogida y tratamiento de residuos por razones de carácter económico u organizativo. Se dispone, asimismo, la formulación de un Plan Especial de Residuos Tóxicos y Peligrosos cuya gestión se realizará conforme a la normativa básica del Estado, previéndose la recogida selectiva de determinados residuos de esta categoría, en función de su recepción, tratamiento o eliminación. Igualmente se contempla la declaración de suelo contaminado, que se hará extensible a cualquier espacio degradado por descargas incontroladas, sean o no de carácter peligroso y cuyo procedimiento de declaración, obligaciones y responsabilidad de los causantes se remite a normas reglamentarias. Un Consejo Regional de Residuos, órgano colegiado de carácter representativo, tiene encomendadas tareas de asesoramiento y control de las actividades de producción y gestión de los mismos. También se ocupa la Ley las cuestiones concernientes a inspección, infracciones y sanciones, previéndose asimismo la creación de un registro de productores y poseedores de residuos.

A pesar del escaso tiempo transcurrido desde su entrada en vigor, ha sido preciso proceder a reformar la disposición transitoria quinta de la Ley de residuos mediante la Ley 13/1999, de 17 de noviembre. La valoración de esa corta experiencia y las manifestaciones realizadas al respecto por distintas entidades a las que afecta su implantación, han llevado a ampliar la *vacatio legis* prevista en dicha disposición, en relación con el artículo 35 de la misma, al efecto de garantizar su eficacia con un margen razonable de tiempo que permita asumir los efectos económicos de la medida. Ello permite, asimismo, realizar ciertas gestiones ante los órganos competentes de la Unión Europea para conseguir que se entienda que las prescripciones de esta Ley, y concretamente la Disposición Transitoria Cuarta sólo pretenden reflejar la necesaria modulación de la normativa comunitaria y, en particular de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 1994, adaptándola a las especiales características insulares de Canarias, modulación que se entiende necesaria, vistas las dificultades de reciclado de envases metálicos en las islas por la carencia de economía de escala que sólo podrían paliarse mediante la habilitación de

instrumentos económicos a aprobar por el Consejo Europeo, según las previsiones del artículo 15 de la referida Directiva.

En materia de juego y apuestas, la Ley 6/1999, de 26 de marzo (BOE núm. 97, 23/04/1999), que sustituye a la anterior ley autonómica de análoga denominación (Ley 6/1985, de 30 de diciembre), regula la intervención administrativa sobre el material de juego tanto en lo que se refiere a su fabricación (regulación de las empresas fabricantes y de importación de material de juego) como en lo concerniente a la intervención de la Administración autonómica en la reglamentación de las características técnicas de aquel y en su homologación para el ámbito territorial canario. Se contempla una nueva forma de concebir la intervención administrativa en materia de publicidad sobre juegos de suerte, envite o azar, respetando los principios de la competencia leal. Asimismo, se flexibiliza la prohibición de transmitir las autorizaciones de establecimientos para la práctica del juego y las apuestas, permitiendo efectuarla en los supuestos en los que el adquirente y el establecimiento reúnan los requisitos necesarios para ello, siempre previa autorización de la Administración Pública. Por otra parte, habida cuenta de la creciente demanda de instalación de determinados juegos en este tipo de establecimientos carentes de cobertura legal, se han incorporado también determinados establecimientos para la práctica del juego y las apuestas no contemplados en la legislación anterior. Como instrumento oficial de publicidad y control de estas actividades, la Ley crea un Registro del Juego. Asimismo se actualiza el régimen sancionador adecuándolo a las previsiones generales sobre el régimen de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

La Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias afirmó con particular énfasis el denominado «principio de unidad en la explotación de los establecimientos, edificaciones y complejos alojativos turísticos», exigiéndose el sometimiento a una única titularidad empresarial de la explotación, gestión, administración y dirección de la totalidad de unidades alojativas de dichos establecimientos, como garantía de responsabilidad y calidad en la prestación de los correspondientes servicios. A tales efectos, se impuso a los propietarios la obligación de efectuar la explotación a través de sociedades mercantiles o de un empresario individual, estableciendo, asimismo, la obligación de las empresas explotadoras de obtener de estos propietarios un título jurídico que les habilite para la gestión y administración turística del inmueble, requiriendo que el mismo tuviera una duración mínima de tres años y que se extendiera en documentos con firmas notarialmente legitimadas. Sin embargo, pese a la corta vigencia de dicha ley, el legislador autonómico entiende ahora (Ley 5/1999, de 15 de marzo, de modificación de la referida Ley 7/1995) que esos objetivos pueden alcanzarse con un menor nivel de exigencia, permitiendo a los propietarios concernidos por los mismos adoptar tanto los medios de organización que juzguen más conveniente entre los regulados por el ordenamiento jurídico para llevar a cabo la explotación, gestión y administración de los inmuebles, como la forma de acreditar la autenticidad de la voluntad expresada por los distintos titulares de las unidades alojativas en los títulos de puesta a disposición de las mismas en favor de la entidad explotadora o gestora. Por otro lado, el régimen transitorio previsto en la Ley que ahora se modifica (d. t. 3.^a) —que ya había sido modificado por la Ley 7/1997 para ampliar los plazos establecidos en dicha disposición por las dificultades surgidas en su aplicación— se modifica nuevamente con el fin de contemplar, se dice, realidades consolidadas, difícilmente alterables, que deben ser configuradas de acuerdo con criterios más flexibles que no alteren innecesariamente la práctica del comercio turístico, lo que no es óbice para que se establezca un sistema que, paulatinamente y sin detrimento de las competencias estatales sobre legislación civil, asegure el destino turístico de las unidades alojativas de los establecimientos y complejos que a la entrada en vigor de esta Ley estuvieran autorizados para el ejercicio de la actividad turística o en pleno funcionamiento. Lo

que se pretende conseguir a través del reconocimiento de un título o derecho de adquisición preferente, en favor de otros propietarios de unidades en explotación o, en su defecto, de la misma empresa gestora, atendiendo a las razones de interés público en las que se basa el mismo principio de unidad de explotación.

Con el fin de modificar el régimen jurídico establecido en la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias para el Paisaje Protegido de La Isleta, situado en el extremo norte de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, se dicta ahora la Ley 11/1999, de 13 de mayo. Dicho paraje, de una superficie de 560,2 hectáreas, constituye una importante reserva para la ciudad por su localización y proximidad como zona no urbanizada, que contribuye al equilibrio medioambiental y permite el disfrute de un medio con valores naturales, fácilmente accesible para su utilización educativa o recreativa, que une al valor geográfico, histórico y socio-cultural de su paisaje el valor añadido de sus potencialidades respecto de una ciudad que, siendo la más poblada del archipiélago, adolece de un importante déficit de grandes superficies para el esparcimiento de la población. Destaca junto a ello su valor estratégico para uno de los sectores económicos más importantes de la ciudad y de la isla, por su proximidad a las actividades generadas por el Puerto de la Luz, constituyendo por ello una importante posibilidad para su crecimiento en torno a las áreas de menor valor del espacio actualmente calificado como Paisaje Protegido. Todo ello origina una cierta tensión entre los fines de expansión del puerto y las necesidades de protección de los valores naturales presentes en La Isleta generando la necesidad de compaginar la protección el medio ambiente y el desarrollo económico, en tanto que bienes constitucionales (arts. 45 y 130.1 CE), en la forma que en cada caso decida el legislador competente. La modificación que ahora se lleva a cabo —que ha debido instrumentarse mediante ley por tratarse de un ámbito ya afectado por la referida Ley 12/1994 de Espacios Naturales— consiste en modificar la delimitación de dicho Paisaje Protegido contenida en esta última Ley y, al propio tiempo, establecer su zona periférica de protección, de manera que los instrumentos de ordenación y urbanísticos que sean de aplicación a la zona que se desafecta deberán tener en cuenta su carácter estratégico a efectos de la localización o del ejercicio de actividades industriales, comerciales o del sector terciario relevantes para el desarrollo económico o social insular o autonómico. En concreto se definen en el ámbito de la zona periférica de protección dos áreas con diferentes regímenes de uso. Una de ellas deberá mantenerse en su estado actual y sólo serán autorizados los usos que no conlleven edificación y estén destinados a la conservación y restauración ambiental y paisajística. En la otra sólo podrán autorizarse estos tipos de usos: industrial, terciario (oficinas), comercial, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos, espacios libres y transportes que conlleven por su naturaleza la previa declaración de dominio público de las zonas donde se sitúen, así como actividades extractivas cuyo destino sea las obras o instalaciones portuarias y litorales de la ciudad de Las Palmas. En relación con la segunda de estas áreas, su régimen jurídico singular se complementa estableciéndose que los usos autorizados no podrán poner en peligro los valores naturales, especialmente el paisajístico, de las zonas protegidas colindantes. La ordenación por el planeamiento de los usos y aprovechamientos, incluidas las actividades extractivas, definición de edificabilidad y volúmenes, tipologías edificatorias, adecuación externa de las construcciones, infraestructuras y equipamientos y la distribución de espacios libres, deberá ajustarse a los criterios que para la zona periférica establezca el Plan Especial del Paisaje Protegido de La Isleta, en concordancia con los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y ambientales. Por su parte, el Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas deberá clasificar la zona periférica de protección como un sector único de suelo urbanizable. Completa este régimen singular la sujeción de la utilización de la zona periférica de protección mediante la realización de actividades extractivas y las concesiones administrativas en dicha zona a un canon ambiental de carácter compensatorio afecto

a la conservación, gestión y mejora del paisaje protegido de La Isleta y de la primera de las áreas mencionadas.

En la Comunidad canaria existen en la actualidad, dos Institutos encargados de impartir las enseñanzas propias de la Formación Profesional Marítimo-Pesquera en la Comunidad Autónoma de Canarias, uno Politécnico en Lanzarote y otro en San Andrés, término municipal de Santa Cruz de Tenerife. Respecto del personal de los mismos, la Ley 8/1999, de 27 de abril, crea las escalas de Profesores Numerarios y Maestros de Taller de Formación Profesional Marítimo-Pesquera con el fin de dar una solución definitiva a la confusa situación administrativa en la que en buena parte de su personal docente persiste en interinidad desde que se produjo el traspaso de estas enseñanzas (Real Decreto 1.939/1985, de 9 de octubre), a lo que se une la disyuntiva de en cuál de los cuerpos de funcionarios de la Administración Pública Canaria ha de ser integrado este personal docente. A la vista de la normativa estatal, la de otras Comunidades Autónomas con competencias en la materia y, obviamente, la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, el legislador autonómico ha optado por mantener la adscripción de aquellas a la Consejería competente en materia de pesca, integrar al personal docente que presta sus servicios en los mencionados Institutos en el Cuerpo Superior Facultativo y en el Cuerpo Facultativo de Técnicos de Grado Medio, en atención a sus respectivas titulaciones, creando al efecto las correspondientes escalas autonómicas de Profesores Numerarios y la de Maestros de Taller de Formación Profesional Marítimo-Pesquera, y determinar específicamente el sistema de ingreso a cada una de ellas y las funciones para las cuales estarán habilitadas, de conformidad con lo que dispone la Ley territorial de la función pública. Para llevar a cabo esa solución ha sido, asimismo, necesario posibilitar el acceso a la condición de funcionarios de carrera del personal que hasta la fecha y desde hace más de quince años, en la mayoría de los casos, ha venido desempeñado sus funciones y servicios en dichos Institutos, bien como interinos, bien como contratados laborales, mediante la superación de pruebas teórico-prácticas y, en su caso, cursos de adaptación que habrán de convocarse al efecto.

Previo informe favorable del Consejo General del Poder Judicial, en cumplimiento del artículo 35.6 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en relación con el artículo 108, la Ley 7/1999, de 26 de marzo (BOE núm. 97, 23/04/1999), fija la capitalidad del Partido Judicial n.º 12 de la provincia de Santa Cruz de Tenerife en la ciudad de Arona. Dicho Partido Judicial comprende los términos municipales de Adeje, Arona, Guía de Isora y Santiago del Teide, disponiéndose que los edificios e inmuebles, sede de los juzgados de Primera Instancia e Instrucción de dicho Partido Judicial radicarán dentro del referido municipio, en la Playa de Las Américas.

Dada la proximidad de las recientes elecciones autonómicas y, más aún, la del Gobierno formado tras las mismas, la Ley 14/1999, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2000 (BOE núm. 16, 19/01/2000) considera expresamente como de transición el Presupuesto que la misma aprueba. Por eso entiende que además de posibilitar la culminación de actuaciones iniciadas por el Gobierno anterior, los mismos han de permitir la articulación de una serie de medidas ajustadas a las orientaciones políticas y económicas del nuevo Gobierno. El contexto macroeconómico, en el que aquellos se insertan, muestra la continuidad del ciclo expansivo de la economía canaria, si bien con una moderación del crecimiento, con tasas superiores a las previstas para la economía española y la europea. Este crecimiento lleva aparejado un aumento del empleo y la reducción de la tasa de paro en una senda de acercamiento a la de la Unión Europea. Pero, sin perjuicio de adaptarse al contexto coyuntural de la economía, se incluyen también políticas específicas de gastos que incidan en la corrección de determinados desajustes estructurales. En este sentido se resalta que con los

mismos se inicia la ejecución de acciones enmarcadas en el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo de Canarias para el período 2000-2006. La política fiscal reflejada en dichos Presupuestos implica una disminución de la carga impositiva que soporta la actividad económica del Archipiélago como consecuencia de la reducción de los tipos del Arbitrio sobre la Producción e Importación y de la Tarifa Especial y el mantenimiento de los tipos impositivos de los tributos propios y cedidos. El importante incremento de los recursos de origen tributario se correlaciona directamente con el comportamiento económico al alza del consumo y de la inversión y no con el aumento de los tipos impositivos. La disminución de la apelación al endeudamiento y disminución del déficit no financiero refleja el compromiso del Gobierno con el cumplimiento de los objetivos suscritos en el Escenario de Consolidación Presupuestaria para esas magnitudes, al objeto de cumplir los criterios establecidos por la Unión Europea para que nuestro país participe de las ventajas de la Unión Monetaria, de la implantación del euro. Las prioridades de gastos reflejadas en los Presupuestos ponen de manifiesto un alto grado de compromiso con las políticas de alto contenido social, como lo son la educación y formación profesional, la sanidad y la vivienda. Por otra parte, la actual coyuntura económica, que manifiesta unas altas tasas de crecimiento de la inversión pública y privada, posibilita realizar ajustes anticíclicos en las políticas de gasto vinculadas a esas variables. Se aspira con ello a no intensificar más la actividad económica, para que su crecimiento no se produzca a mayor velocidad que el que sea capaz de afrontar nuestro mercado laboral. También se reflejan en las dotaciones presupuestarias los compromisos del Gobierno autónomo con los Cabildos y Ayuntamientos, siendo especialmente relevante la consignación para la compensación a estas corporaciones por la disminución de recaudación experimentada por el Arbitrio sobre la Producción e Importación. Finalmente, cabe reseñar que los objetivos de política presupuestaria para el año 2000, están estrechamente vinculados a la adopción de nuevas políticas de gestión vinculados a los mismos. Para tal finalidad, se iniciarán en este año una serie de medidas que habrán de girar sobre los siguientes ejes: mejora de la eficiencia de la Administración, incidiendo sobre los recursos humanos; gestión eficiente de los servicios y el sector público empresarial; reformulación de la política de fomento de los sectores productivos; articulación de las medidas de programación y evaluación previstas en el Plan de Desarrollo de Canarias 2000-2006; impulso de los programas de cooperación con las Administraciones Públicas que operan en el Archipiélago, en particular con los Cabildos Insulares; favorecimiento de la intervención de los agentes privados en la financiación y gestión de infraestructuras y servicios públicos y, finalmente, mejora de la eficacia en la gestión tributaria y recaudatoria. También es significativo señalar que con estos Presupuestos se continúa con el proceso de transparentar los recursos que en él se incluyen, por lo que se incrementa el grado de insularización de los créditos consignados.

Para hacer frente, por una parte, a ciertos desequilibrios presupuestarios con repercusiones en las plantillas docentes que no pueden ser afrontadas con las dotaciones iniciales de los Presupuestos de 1999 y que por su carácter inaplazable requieren un incremento de dotaciones y, por otra, por la necesidad de dar cobertura al gasto citado con transferencias de crédito de otras secciones se considera necesaria la aprobación de la Ley 12/1999, de 22 de octubre, por la que se autoriza un suplemento de crédito por un importe total de nueve mil millones con destinos a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes y, asimismo, una transferencia de créditos por un importe total de dos mil quinientos millones de pesetas entre diversas secciones, con el detalle que la misma especifica. Se entiende que la evolución de la actividad económica del Archipiélago y la mejora en la gestión de los recursos que financian los vigentes Presupuestos, permiten obtener una mayor previsión recaudatoria en los ingresos tributarios y en otros de naturaleza corriente, que permiten realizar un sobreesfuerzo en la financiación del sistema educativo

en 1999 y, asimismo, que parte del suplemento de crédito puede ser financiado con el incremento de los cobros provenientes del Fondo Social Europeo.

Con el explícito propósito de adaptar la normativa autonómica a la doctrina jurisprudencial que considera inconstitucional establecer mediante reglamento aquellos precios públicos que, conforme a lo dispuesto en el artículo 31, número 3, de la Constitución, tengan la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público (sentencia número 185/1995, de 14 de diciembre por la que se resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos), la Comunidad canaria procedió mediante la Ley 10/1999, de 13 de mayo a modificar el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la misma, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, teniendo además presente que por la misma causa el legislador estatal hubo de redefinir el concepto de tasa, reintegrando en el mismo las prestaciones pecuniarias en las que está presente la nota de la coactividad, que se habían desgajado del ámbito tributario en la primitiva redacción de la Ley 8/1989, de 13 de abril. Ese núcleo central de la modificación objeto de la citada ley autonómica conlleva, además, una serie de reformas accesorias. En primer término, por razones de índole técnica, fundamentadas básicamente en el principio constitucional de coordinación con la Hacienda estatal, se acomoda la redacción de los primeros Títulos del Texto Refundido a la regulación del Estado en materia de tasas autonómicas, si bien conservando las especificidades contenidas en la legislación que ahora se sustituye. Por otra parte, la consideración como verdaderas tasas de ciertas prestaciones que, de acuerdo con la normativa declarada inconstitucional, tenían la condición de precios públicos y como tales eran reguladas en sus elementos esenciales por Decreto, trae como consecuencia obligada su regulación por Ley. En consonancia con el carácter relativo del principio de legalidad tributaria, reiteradamente destacado por la jurisprudencia constitucional, se introducen ciertas remisiones a la regulación reglamentaria en determinados aspectos, como es la fijación o modificación de las cuantías, siempre en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad. Correlativamente al aumento del ámbito material de las tasas, se redefine el ámbito propio de los precios públicos, constreñidos a las prestaciones en los que no está presente la nota de la coactividad y cuya regulación no responde al principio de legalidad, sin perjuicio, en su caso, de poderse acudir al procedimiento de apremio para su exacción forzosa. Entre las medidas que se adoptan figura la exención subjetiva de las fundaciones canarias, introduciéndose asimismo nuevas tarifas en la tasa por compulsas de documentos, formalización de determinados expedientes y expedición de determinadas certificaciones, así como en materia de enseñanzas profesionales marítimo-pesqueras, tras la asunción autonómica de competencias en esta última materia.

Mención especial merece el recurso a las denominadas Leyes «de acompañamiento». Esta práctica va camino de consolidarse como habitual, hallándose ya en tramitación la correspondiente al año 2000, a pesar del flanco que la misma ofrece a la crítica constitucional. El legislador autonómico dice entender que ciertos objetivos de política económica y social y otros relativos a personal y organización administrativa fijados por el Gobierno para el ejercicio de 1999 requieren para su ejecución efectiva la adopción de un conjunto de medidas que se configuran como instrumentos complementarios a la Ley de Presupuestos Generales para dicho ejercicio, lo que según él, justifica en este caso la Ley 2/1999, de 4 de febrero, de medidas urgentes económicas, de orden social y relativas al personal y a la organización administrativa de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 1999. Se trata de una ley que contiene una serie de medidas de distinta naturaleza y alcance en materia de gestión de servicios, ejecución de obras, ayudas y subvenciones, cuentas, reorganización de centros universitarios y relativas al personal, cuya ejecución se reputa urgente y cuya ordenación legal se considera que no puede diferirse más

allá del ejercicio de 1999 para que virtualmente puedan ejecutarse juntamente con el presupuesto correspondiente. Las modificaciones que la misma contiene afectan a las leyes de Aguas, de Coordinación de Policías Locales, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma canaria, de los Consejos Sociales universitarios, del Plan de Inversiones universitarias, de Prevención, Asistencia e Inserción Social en materia de Drogodependencias, de la Función Pública Canaria, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1999, de sedes de los órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, y de Participación de las Personas Mayores y de la Solidaridad Entre Generaciones. Asimismo, se modifica el Decreto legislativo 1/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma. Aparte de esas modificaciones legislativas, también se incluye en la citada Ley de medidas un capítulo en el que se regula el régimen del personal estatutario del Servicio Canario de Salud que bien hubiera podido merecer una Ley *ad hoc* en razón de su contenido y singularidad respecto de las ordenaciones concernientes a la función pública en general.

Parece evidente que los once textos normativos que así se afectan, aun teniendo alguna conexión con el Presupuesto al que, separadamente, acompañan, hubieran debido merecer la consideración que corresponde al *status* constitucional de la ley —del que no está excluida, evidentemente, la ley autonómica— y, con ello, la utilización de procedimientos más ortodoxos para proceder a sus respectivas reformas. En este sentido nos parece oportuno traer de nuevo aquí preocupaciones que ya fueron expresadas en el *Informe* del pasado año (págs. 153-154). Señalábamos entonces, y reiteramos ahora, que desde consideraciones derivadas de la ordenación constitucional de las fuentes —y, en concreto, de los diferentes procesos de producción legislativa— la modalidad de las «Leyes de acompañamiento» suscitan muy fundadas dudas sobre su adecuación a las exigencias de la seguridad jurídica, principio constitucional evidentemente afectado por las incertidumbres que generan en los operadores jurídicos y en los propios ciudadanos unas modificaciones normativas no acompañadas de los procesos individualizados a los que debería someterse a cada una de las leyes modificadas por aquellas. El recurso a esas modificaciones legislativas globalizadoras, elusivas de las correspondientes modificaciones específicas afecta con toda evidencia a la ordenación constitucional de la producción de la ley, al distorsionar su recto seguimiento por los ciudadanos —por la opinión pública, en suma— afectando en cierta medida a la responsabilidad asumida ante la misma por los diferentes grupos parlamentarios, dada la falta de una discusión parlamentaria «normal», con las consiguientes oportunidades de mejora técnica e integración de planteamientos eventualmente convergentes y, en definitiva, por su escasa congruencia con una Constitución que bien se cuida de preservar, aún en supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, el ejercicio consecuente de la responsabilidad parlamentaria. Los reproches a tales leyes resultan doblemente justificados cuando se pretende apoyar la legitimidad de su uso en una inteligencia de la jurisprudencia constitucional conforme, supuestamente, con tales prácticas normativas, con tal que sus contenidos directa o indirectamente no presupuestarios queden fuera de las leyes de este carácter, aunque les acompañen en una ley paralela que extrae su justificación de la supuesta necesidad de complementar lo que la ley presupuestaria prevé o decide.

En particular, la Ley del territorio.

En un primer momento, la Comunidad canaria se limita a la mera gestión de las competencias transferidas, por lo que sus normas atinentes a la materia urbanística son tan sólo las de organización indispensables, sin ninguna innovación ni adaptación a sus propias peculiaridades, pese a la previsión estatutaria de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo,

viviendas y ordenación del litoral con carácter de exclusivas. En una segunda y corta etapa, entre 1985 a las elecciones de 1987, se produce ya un primer hito del Derecho urbanístico autonómico con la aprobación de cuatro leyes (de Espacios Naturales Protegidos, de Planes Insulares, de Régimen Urbanístico del Suelo Rústico, y de Urbanización Diferida) que constituyen un primer cuerpo normativo —diferenciado del estatal, supletorio, encabezado por el Texto Refundido de 1976— que supone una primera adaptación del ordenamiento jurídico urbanístico a las especificidades territoriales del Archipiélago. Una de estas leyes — la de urbanización diferida— no se ha materializado en la política y el planeamiento urbanístico. Las restantes, sin embargo, inauguraron una nueva cultura del planeamiento y la gestión urbanística, con matices de cierto vanguardismo en el contexto nacional, como sucedió, concretamente, en caso de la Ley de Régimen Urbanístico del Suelo Rústico. Con la aprobación, en 1990, de la Ley de Disciplina Urbanística y Territorial, de escasas innovaciones, se pone en marcha el denominado «Pacto del territorio» acompañado de un libro blanco o informe-diagnóstico de la situación, fruto de un amplio debate social, económico y político, que no llega a concretarse en un nuevo texto normativo. La actual etapa —tras la Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1997, de conocida incidencia en el sistema normativo urbanístico estatal supletorio— culmina con la Ley autonómica del Territorio que ahora comentamos, aprobada tras amplio debate ciudadano y político, y en el que participan, asimismo, diversos foros universitarios, profesionales y empresariales.

Como características más salientes, la nueva Ley ofrece las siguientes:

A) Se parte en ella de la consideración del territorio de la Comunidad canaria como un todo que debe ser objeto, de una ordenación integral, englobando en un mismo texto legal que, a diferencia de la tradicional dicotomía entre leyes de ordenación territorial y urbanística y de protección del medio ambiente natural, contemplan conjuntamente las ordenaciones concernientes al suelo, la preservación de los recursos naturales, los espacios naturales protegidos, el suelo rústico, y el litoral. En sintonía con la jurisprudencia constitucional mencionada, se persigue entender que el derecho fundamental al medio ambiente ha de englobar tanto las políticas proteccionistas de los espacios naturales como las políticas de ordenación del desarrollo y ocupación del suelo. En este sentido, el territorio de Canarias es para la Ley un recurso natural esencial de los contemplados en el artículo 128.2 de la Constitución que, como tal, debe ser ordenado para la consecución de un desarrollo sostenible que armonice los intereses privados con los públicos.

B) Una de las innovaciones que destacan en la que comentamos es la configuración de un nuevo sistema de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, unificado y jerárquicamente ordenado, encabezado por las Directrices Territoriales de Ordenación como instrumento de ordenación de ámbito regional, competencia del Gobierno de Canarias y con un contenido más económico que territorial, pero que enmarca los instrumentos de ordenación territorial subsiguientes. Tras ellas, los Planes Insulares de Ordenación a los que se les atribuye la misión de convertirse en el instrumento central del sistema, desplazando a los Planes Generales Municipales de Ordenación, que se subordinan a aquel y dejando atrás su carácter exclusivamente directivo para pasar a ser planeamiento operativo. En coherencia con la visión integradora que inspira la ley, en el Plan Insular de Ordenación se integran los sistemas de protección de los espacios naturales protegidos. Se crean dos nuevas figuras de instrumentos de ordenación territorial infrainsular pero de ámbito supramunicipal (comarcal o sectorial) los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Especiales para permitir la integración en el sistema de ordenación de aquellas políticas sectoriales o territoriales que hasta la fecha han estado fuera del mismo (Planes de Regeneración Costera, Directores de Infraestructuras, de Vertidos, de Residuos Sólidos

dos, etc.) y se establece una nueva fórmula de actuación en el suelo rústico mediante los Planes de Actuación Territorial, previstos para implantaciones de grandes infraestructuras (de ocio, turísticas, industriales, comerciales) y las Calificaciones Territoriales sustitutas de las anteriores autorizaciones singulares de uso y edificación en dicho tipo de suelo reguladas en la derogada Ley sobre régimen urbanístico del suelo rústico 5/1987.

C) En coherencia con la nueva posición en el sistema, se simplifica el planeamiento urbanístico municipal creando una sola figura, el Plan General de Ordenación, pero con contenido material y formal-documental variable en función de la complejidad del municipio. Así se distingue entre municipios de menos o más de 10.000 habitantes de derecho o plazas alojativas turísticas, exigiéndose a estos últimos la formulación de un Plan General Operativo, desglosado del estructural, que ha de aprobarse cada cuatro años, con el fin de garantizar la seguridad jurídica de los operadores urbanísticos y ciudadanos y acompasar el *tempo* del régimen urbanístico al político. También se agiliza la aprobación de dicho planeamiento municipal general permitiéndose que en los casos de las modificaciones puntuales del planeamiento general, éste sea aprobado definitivamente por los Ayuntamientos, sin necesidad de acudir al órgano competente autonómico. Sin embargo en el planeamiento de desarrollo, parcial y especial, se establecen pocas novedades respecto al sistema anterior en cuanto a su contenido material, aunque se encomienda la aprobación definitiva a los Ayuntamientos en todo caso.

D) En cuanto al régimen urbanístico del suelo, cabe resaltar la pormenorizada regulación de usos en el suelo urbanístico, producto de la experiencia de once años de la Ley 5/1987 del Suelo Rústico, y la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado a los efectos de las cesiones del aprovechamiento a la Administración. Introduce también la ley una serie de técnicas de intervención públicas en el mercado inmobiliario como son las reservas de terreno con el fin de incluirlos en el patrimonio público del suelo y el derecho de tanteo y retracto que han sido fuertemente contestadas por las asociaciones empresariales, por cuanto entienden que, sobre todo con la reserva de suelo rústico, se puede producir una acción arbitraria por la administración urbanística actuante en colisión con los fines preconizados por la ley para el suelo rústico.

E) Otra de las innovaciones de la mencionada Ley se refiere a los sistemas de ejecución del planeamiento o gestión urbanística. En este aspecto se amplían los tradicionales sistemas de gestión al adaptarlos a la dinámica actividad privada, así como al desvincular la iniciativa del proceso urbanizador de la titularidad dominical del suelo, permitiéndose que el profesional de la actividad constructora e inmobiliaria, pasado un plazo, razonable, de un año, pueda sustituir al propietario y evitar la especulación del suelo. Asimismo se introduce con carácter habitual la figura de la sociedad mercantil en la gestión urbanística y se regula de manera pormenorizada el convenio urbanístico, lo que redundará en beneficio de la seguridad jurídica de los actores del proceso urbanizador y edificatorio.

F) La intervención en el uso del suelo, las licencias y la disciplina urbanística presentan pocas novedades respecto a la tradición legislativa anterior; salvo en cuanto concierne a la creación de nuevos organismos administrativos, entre los que cabe resaltar la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural como administración independiente que se encargará de la tarea de la disciplina urbanística, mediante encomienda voluntaria de las administraciones locales a la misma, y la Comisión de Reclamaciones Administrativas, órgano arbitral que pretende resolver los conflictos que surjan entre los ciudadanos y las administraciones urbanísticas, para evitar en lo posible acudir a la vía jurisdiccional, con las consiguientes demoras y gastos que ello ocasiona.

Dato significativo de la importancia que se le concede a esta Ley es sin duda alguna el grado de consenso alcanzado en su tramitación parlamentaria: el proyecto entró en la Cámara con 254 artículos y después de 984 enmiendas de los diversos grupos parlamentarios —y de la paralela atención a los informes de las federaciones de municipios (FCAM) y de cabildos insulares (FE-CAI)— se aprueba por unanimidad con 235 artículos. Todo ello, además, da buena idea de la importancia que a la misma se atribuye.

LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULAR E INSTITUCIONAL

El recurso a la iniciativa legislativa popular ha experimentado en el año 99 un llamativo incremento al promoverse por esta vía cinco proposiciones siendo así que en los once años transcurridos desde la aprobación de la ley autonómica reguladora de este tipo de iniciativa se había hecho uso de la misma en diez ocasiones, lo que supone un promedio de algo menos de una por año. Las materias sobre las que las mismas recaen comprende la creación de un servicio público de transportes de tracción eléctrica, la regulación de la responsabilidad política ante el Parlamento de Canarias, la modificación de la Ley 6/1997, de coordinación de policías locales (objetos de dos de estas iniciativas promovidas por dos colectivos diferentes de funcionarios policiales) y el acceso diferenciado o específico de la función pública de los profesores interinos, sustitutos y contratados de la Comunidad autónoma. Aunque no todas fueron tomadas en consideración, su proliferación ha generado cierta preocupación en las esferas parlamentarias y gubernativas. Particularmente en aquellos supuestos en los que los promotores son al mismo tiempo los colectivos directamente afectados por las medidas cuya instrumentación legal se pretende, como así sucede en tres de las cinco iniciativas mencionadas.

También se ha hecho uso en una ocasión de la iniciativa insular, habiéndose tomado en consideración una proposición de ley del Cabildo Insular de Tenerife por la que se insta la regulación de la construcción de edificios aptos para la utilización de la energía solar.

ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL PARLAMENTO

En el último tramo de la IV Legislatura se aprobó una importante reforma del Reglamento de la Cámara autonómica. Por su interés en el panorama de las estructuras parlamentarias autonómicas, destaca la regulación de la Comisión que da entrada a la participación de los Cabildos Insulares en ciertos aspectos de la actividad parlamentaria. La reforma se refiere también a otros importantes aspectos del régimen de dicha Cámara que seguidamente se indican.

LA COMISIÓN GENERAL DE CABILDOS INSULARES

A diferencia de las restantes Comisiones parlamentarias genéricamente previstas por el Estatuto, la Comisión General de Cabildos cuenta con una definición estatutaria específica que la configura como vehículo de participación cabildicia en la actividad parlamentaria con funciones «que, en todo caso, serán *consultivas e informativas*», lo que constituye una llamativa novedad en el ámbito del Derecho constitucional autonómico. En su origen, y en la intención de alguno de los grupos políticos que apoyaron su creación, parece obedecer a la pretensión —ciertamente no explicitada en la norma— de avanzar en la dirección de un cierto tipo de bicameralismo autonómico. Sin embargo, la regulación efectivamente acogida por el Estatuto no se inserta,

manifiestamente, en esa dirección, puesto que tan sólo se trata de un dispositivo institucional que se incorpora a los ya establecidos estatutariamente, sin pretender alterar los caracteres de los mismos como consecuencia del nuevo órgano parlamentario. De ahí lo infundado que resultaría cualquier interpretación tendente a derivar de su presencia en el entramado institucional autonómico una afectación sustancial de la forma de gobierno originariamente prevista en el Estatuto, sobre lo que no consta voluntad alguna de alterarla por medio de la reforma llevada a cabo. Hasta cierto punto, esa Comisión cabildicia recuerda a la *Comisión General de las Comunidades autónomas* del Senado. Pero este paralelismo es bastante relativo. La creación de la referida Comisión senatorial estuvo precedida por los intentos de encontrar una fórmula que permitiera profundizar en la participación e integración de las Comunidades autónomas en la constitucionalmente denominada Cámara «de representación territorial», paliando con ella su débil presencia, con toda evidencia inadecuada a su creciente importancia en el sistema territorial-estatal. Y puesto que esa transformación sólo *podía instrumentarse a través de una reforma de la Constitución* cuya efectiva realización podía dilatarse en el tiempo, se optó como *paliativo por reformar su Reglamento* para dar entrada al máximo de elementos favorecedores de ese objetivo que resultaba posible incorporar mediante dicha norma. Nada de esto sucede con la Comisión General de Cabildos: el Parlamento en el que a su través participan los Cabildos no es una Cámara de representación territorial sino *poblacional*; y, por otra parte, la condición *estatutaria* de la Comisión que canaliza la participación parlamentaria de los Cabildos poco tiene que ver con el carácter meramente *reglamentario* de la correspondiente Comisión del Senado, con el evidente corolario de la inexistencia en el caso de la Comisión cabildicia de los límites a los que hubo de ajustarse dicha Comisión senatorial. La consecuencia es que si en la configuración estatutaria de la citada Comisión General del Parlamento de Canarias no se fue más allá de lo expresado en el correspondiente precepto, hay que presumir que esa es la regulación que permitió el consenso entre las fuerzas políticas que promovieron y apoyaron su reforma, y que, por consiguiente, la misma ha de ser entendida en el contexto del cuerpo normativo en el que se inserta y no fuera de él, afirmación que, no por obvia, resulta menos necesaria a la vista de algunas interpretaciones posteriores. Ello que no excluye que la referencia a la mencionada Comisión senatorial haya figurado efectivamente en la justificación de la enmienda de la que procede dicha Comisión General de Cabildos, ni que, faltos de un debate político clarificador de los objetivos y de las características del nuevo órgano parlamentario, no se haya tenido a la vista ese referente senatorial a la hora de reflexionar sobre las características de su desarrollo reglamentario en la Cámara autonómica.

Las diferencias, por lo demás, no se limitan a las que derivan de la *diferente naturaleza* de una y otra Comisión y del *tipo de fuente* de la que provienen sus respectivas regulaciones. También cuentan los *contextos institucionales* en los que las mismas se insertan y, por consiguiente, su respectiva significación en cada uno de ellos. Así, mientras las Comunidades Autónomas designan un determinado porcentaje de miembros de pleno derecho del Senado (senadores de designación autonómica), nada pueden hacer en este orden de ideas los Cabildos insulares, habida cuenta de la elección directa de la que proviene la *totalidad* de los parlamentarios de la Cámara autonómica. Por otra parte, mientras la Comisión senatorial ostenta la condición de Comisión legislativa, la Comisión cabildicia carece de este carácter (art. 44.2, 3.º, RP). En las sesiones de aquélla pueden participar senadores de designación autonómica no miembros de la misma, así como el Gobierno del Estado y los Gobiernos autonómicos (arts. 51 bis 1 y 52 bis 2, RS); en la de Cabildos sólo participan los Presidentes de estas Corporaciones y los diputados autonómicos miembros de la misma, no estando previsto que lo hagan otros parlamentarios no miembros de ella ni los miembros del Gobierno autónomo (art. 52, RP). Tanto los Gobiernos autonómicos como los Cabildos insulares tienen la facultad de solicitar la convocatoria de la respectiva Co-

misión y de proponer la inclusión de determinados asuntos en el orden del día de la misma (arts. 56 bis 3, RS y 52.3 RP). En fin, mientras la Comisión General de las Comunidades Autónomas puede ejercer la iniciativa legislativa, remitir al Presidente de la Cámara un Informe anual sobre sus actividades y deliberaciones respecto del desarrollo del Estado de las Autonomías y proponer al Pleno de la misma mociones respecto de asuntos de su competencia (art. 56, apartados, s), t) y u)), nada de esta sucede en el caso de la Comisión General de Cabildos.

LAS RESTANTES REFORMAS

Se refieren a las siguientes cuestiones:

El estatuto de los parlamentarios se ve innovado por las siguientes modificaciones: a) se introduce en su régimen retributivo la percepción de retribuciones fijas periódicas por dedicación exclusiva, configurándose con ello un régimen mixto que también contempla la retribución mediante dietas y asistencias; b) con el fin de obstaculizar el transfuguismo, se modifica la regulación de los grupos parlamentarios creándose la figura de los *Diputados no adscritos*, condición que corresponderá a quienes abandonen o sean expulsados del grupo parlamentario al que originariamente pertenecieran, debiendo permanecer en ella durante toda la legislatura, salvo reincorporación al grupo parlamentario de origen previo expreso consentimiento de su portavoz. Tendrán los derechos que reconocidos individualmente a los diputados y el de formar parte de una Comisión, determinada por la Mesa; c) también se reforma el régimen de los senadores de designación autonómica, estableciéndose su presencia ante el Pleno (a afectos informativos y sobre aquellos asuntos relacionados con su actividad en el Senado que resulten de interés para Canarias), previa solicitud de dicho Pleno y por iniciativa de un grupo parlamentario. Igual facultad corresponde a las Comisiones, previo acuerdo de la Mesa de la Cámara que, además, es el órgano habilitado para asignar a cada uno de dichos senadores los medios que fueren necesarios para mantener su relación con el Parlamento autónomo y responsable de notificar a los mismos cuantos asuntos tratados en el mismo que pudieran resultar de interés para el desempeño de su mandato senatorial. Además, en caso de disolución del Senado, y hasta la constitución de la nueva Cámara, dichos senadores tendrán derecho a percibir una asignación económica equivalente a las retribuciones y compensaciones establecidas para los diputados autonómicos.

Se modifica, asimismo, la elección de la Mesa de la Cámara en lo que respecta a los dos Vicepresidentes y los dos Secretarios para los que no se exige mayoría absoluta. En adelante y a diferencia de lo que sucede con la elección del Presidente, sólo se requiere alcanzar el mayor número de votos, debiendo cada diputado consignar un solo nombre en la correspondiente papeleta, tanto en el caso de los Vicepresidentes, como de los Secretarios, resolviéndose los eventuales empates en favor de la formación política con mayor número de escaños o, subsidiariamente, de votos populares obtenidos por la misma. Como cautela favorecedora de las minorías se dispone que ninguna formación política podrá ocupar más de dos cargos en la mesa, salvo que la misma hubiese obtenido mayoría absoluta, en cuyo caso dicho máximo se fija en tres.

En cuanto a los procedimientos de control del Gobierno se procura su agilización mediante la regulación de las preguntas al Presidente del Gobierno que, en un máximo de cuatro preguntas de interés general para la Comunidad habrán de incluirse en una de los dos Plenos mensuales. Ello exigirá su presencia institucional constante y su activa participación en la vida de la Cámara. Por otra parte, se mejora la regulación de los debates sobre Planes y Programas del Gobierno presentados a la Cámara (art. 174), se modifica el régimen de las comparecencias de los miem-

bros del Gobierno con el fin de dotarlas de mayor agilidad, limitándose los tiempos de su intervención y el número de las mismas (art. 177). Hasta ahora sólo se les tasaba el tiempo en las interpelaciones e, indirectamente en las preguntas.

A favor de los diputados, se mejoran las reglas que regulan el acceso a datos, informes y documentos de las Administraciones públicas canarias y de las instituciones, organismos y empresas públicas dependientes de las mismas reforzando con ello la capacidad de control sobre el Gobierno y la Administración, complementándose estas innovaciones con la previsión de una Oficina presupuestaria destinada a asesorar técnicamente a los órganos de la Cámara e informar a los diputados tanto sobre la ejecución presupuestaria como sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusiones de ese carácter.

Igualmente se contemplan en la reforma las relaciones de la Cámara con la Radiotelevisión autonómica en lo concerniente a la solicitud de información y documentación del Consejo de Administración y del Director General de la misma así como las preguntas con respuestas orales o escritas y las comparecencias de dicho Director general.

Finalmente, también se contempla lo concerniente a los eventuales acuerdos de interposición de recursos de inconstitucionalidad, comparecencias en los conflictos de competencias en los que la Comunidad sea parte, así como la personación en recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas o recursos de amparo contra decisiones o actos sin fuerza de ley emanados de los órganos de la Cámara.

ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO

En el orden institucional-organizativo, destaca de esta actividad, con toda evidencia, la que se refiere a la reestructuración del Gobierno. En este sentido, el Decreto 400/1999, de 17 de julio, determina el número, denominación y competencia de las Consejerías. Los cambios que introduce afectan a los siguientes extremos: a) las cuestiones de justicia y seguridad pasan de la Presidencia del Gobierno a la Consejería de la Presidencia, a la que se asigna también protección civil (hasta ahora integrada en Política Territorial); b) en el ámbito de la Presidencia del Gobierno, se asignan a la Vicepresidencia las funciones de coordinar la planificación interdepartamental y su ejecución, así como garantizar la compatibilidad con la misma de las acciones y políticas sectoriales de los distintos departamentos, de acuerdo con los objetivos fijados por el Gobierno; c) las Consejerías de «Presidencia y Relaciones Internacionales» y de «Agricultura Pesca y Alimentación» pasan a denominarse, respectivamente, «Consejería de Presidencia» y «Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación»; d) las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea se coordinarán por un órgano específico adscrito a la Presidencia del Gobierno. Estas modificaciones, como se ve, tienden a reforzar la Presidencia y especialmente la Vicepresidencia del Gobierno. Una segunda disposición, el Decreto 157/1999, de 20 de julio, determina la estructura central y periférica de las diferentes Consejerías.

En cuanto al ejercicio de la potestad reglamentaria con efectos *ad extra* —y sin perjuicio de las referencias que se recogen en otro lugar de este *Informe*— quizá cabría señalar determinadas particularidades, advertidas con cierta reiteración y probablemente no exclusivas de nuestra Comunidad autónoma, concernientes a: a) la imprecisión de las habilitaciones legales y, sobre todo, la extemporaneidad con la que, en ocasiones, se les da cumplimiento (lo que, frecuente-

mente, se complica por la difícil delimitación de los conceptos de «desarrollo reglamentario», «ejecución» o «complemento» de la normativa legal de cobertura); b) las imprecisiones en las que se incurre, a veces, en la determinación del referente legal específico, siendo de advertir que en ocasiones los ajustes competenciales operados con la reforma estatutaria no van acompañados de una específica preocupación por estimular el ejercicio de la potestad legislativa autonómica, lo que se traduce en un recurso, de problemática justificación, al desarrollo reglamentario de normativa básica sin intermediación legislativa autonómica y, en otros casos, de ley estatal como norma supletoria que cumple función habilitante de la potestad reglamentaria autonómica y, en fin, c) la producción de algún reglamento autónomo —es decir, no necesitado, en principio, de habilitación legal específica— y de eficacia externa, sin quedar claramente despejada la duda que esta modalidad normativa suele a menudo suscitar sobre su hipotética incidencia en un campo material afectado por algún tipo de reserva legal.

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

Dos leyes autonómicas fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno del Estado, con invocación en ambos casos del precepto constitucional que determina la suspensión de los correspondientes preceptos. Se trata de las Leyes 8/1999, de 27 de abril, de Creación de las Escalas de Profesores Numerarios y Maestros de Taller de Formación Profesional Marítimo-Pesquera (recurrida por la presunta inconstitucionalidad de su Disposición Adicional Segunda y Disposición Transitoria Segunda, apartados 1.º y 3.º), y 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias (BOE núm. 140, 12/06/1999) -de la que se recurren los artículos 217, 220.2, salvo el inciso relativo a vertidos al mar, 224.1.a) y 228.3.a)-.

Por su parte, el Alto Tribunal ha tenido por desistido al Presidente del Gobierno del recurso de inconstitucionalidad n.º 1160/95, promovido contra la Disposición Adicional Vigésima de la Ley territorial 14/1994, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1995, impugnada por aquel en su día, declarándose terminado el correspondiente proceso.

COOPERACIÓN CON LAS CORPORACIONES LOCALES

Sin duda, lo más reseñable en este ámbito de cooperación lo constituye la aprobación de la Ley del Fondo de Financiación Municipal. La reivindicación planteada por la Federación Canaria de Municipios sobre la dotación de recursos a las haciendas municipales, junto al propósito de mejorar dichas haciendas sin menoscabar su autonomía y los resultados de las acciones coordinadas llevadas a efecto a partir del plan de saneamiento económico-financiero (aprobado en 1993), son los cualificados antecedentes que se encuentran en el origen una Ley que estabiliza un sistema que financia parcialmente a los Ayuntamientos con fondos de libre disposición, sin perjuicio de atender también al fundamental objetivo de la coordinación y el saneamiento de las haciendas municipales. Sobre los contenidos de esta Ley nos remitimos a la síntesis que se contiene en el apartado correspondiente. Para 1999 el montante de este Fondo ascendió a dieciocho mil trescientos millones de pesetas.

Un aspecto importante de esta cooperación es el representado por las transferencias y delegaciones a las Corporaciones locales. En lo que respecta a los Cabildos insulares puede decirse que, tras cierto retraso inicial, se han llevado a cabo el amplio programa de transferencias y de-

legaciones a los mismos previsto en la denominada «Ley de Cabildos» de 1990 cuya concreción ha determinado un amplio proceso de asignación de funciones y medios personales y materiales, articulándose una compleja operación redistributiva que cuenta ya en su haber con una importante experiencia en la gestión insular de competencias autonómicas *delegadas*, además, obviamente, de las *transferidas* (que por disposición de la mencionada Ley se integran en el acervo de las propias de la autonomía local de las mencionadas corporaciones). Bastante menos maduras está la descentralización a favor de las Corporaciones municipales. A pesar de hallarse ya contemplada por la referida Ley de 1990 (arts. 10.3, 13, 57 7 58), poco es lo que se ha avanzado en este terreno, lo que, en el año que se reseña, ha tenido algún reflejo parlamentario que acredita que se trata de un tema bastante inmaduro aún. Aunque es de prever que cobre nuevo impulso, de elaborarse una nueva Ley de las Administraciones públicas de Canarias o revisarse la vigente, en consonancia con los nuevos parámetros estatutarios relativos a la posición de los Cabildos en el dispositivo institucional autonómico, así como al tipo de fuente que ha de regir la organización y funcionamiento de estas Corporaciones y a la inclusión en el Estatuto de los Ayuntamientos como destinatarios de competencias autonómicas delegadas (cfr. art. 23, EAC).

OTROS ASPECTOS DE LA ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

En un año en el que se renueva la Cámara autonómica no puede dejar de mencionarse la investidura de un nuevo Gobierno, el consiguiente debate parlamentario y la configuración del mismo. Sin perjuicio de los aspectos recogidos en otros lugares de este *Informe*, debemos indicar que lo más destacado de estos cambios no son los escenificados en la secuencia parlamentaria de los mismos, excesivamente reiterativa de anteriores versiones sin perjuicio de los nuevos matices a los que cabría referirse de disponer de un espacio que ahora nos falta para ahondar en las dificultades de incorporar el nuevo talante que lógicamente acompaña a un nuevo liderazgo cuando los apoyos partidistas y los antagonistas son los mismos, y cuando se parte de la gestión del Gobierno saliente respecto de la cual se quiere no ser continuista pero, al propio tiempo, no se puede ser crítico.

Quizá lo más destacable de estos otros aspectos —no ya en el debate de investidura, en el que el diálogo Gobierno-Oposición alcanza su máximo grado de tensión lo que, por ello mismo, le confiere un carácter poco revelador de subyacentes coincidencias— es el empeño de todas las fuerzas políticas en avanzar en la resolución de los temas europeos básicos, de los que tan ampliamente depende el nivel de desarrollo alcanzado y el aseguramiento de condiciones apropiadas para su futura continuidad.

Como avanzamos al principio, dichos temas han seguido ocupando un lugar muy destacado en las preocupaciones políticas de nuestra Comunidad. La situación de los expedientes sobre la Zona Especial Canaria, la evaluación y revisión del POSECAN, la revisión de la OCM del plátano, son temas que han encontrado a lo largo del año reiterados reflejos parlamentarios bien como consecuencia de proposiciones no de ley mediante las que se pretende impulsar la actividad gubernativa, bien mediante comparecencias del Gobierno, generalmente, aunque no siempre, instadas por la oposición para informar de tales temas. Junto a ello, también debe recordarse la preocupación por las consecuencias del tratado pesquero, en fase de negociación entre las Unión Europea y en Reino de Marruecos en cuanto a los efectos negativos que del mismo pudieran derivar en relación con la producción tomatera y con las incidencias del amarre de la flota pesquera en relación con el sector industrial y comercial.

Como consideración global de la temática europea desde la perspectiva autonómica canaria debe destacarse la fijación de la posición institucional de la Comunidad Autónoma en relación con el desarrollo del art. 299.2 del TUE en relación con las regiones ultraperiféricas. El actual modelo económico-fiscal de Canarias se basa principalmente en una normativa integrada por el Reglamento (CE) 1.911/91, del Consejo, de 26 de junio, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las Islas Canarias y por la Decisión del Consejo 91/314/CE, de 26 de junio, por la que se establece un programa de opciones específicas por la lejanía e insularidad de dichas Islas, ambas con múltiples disposiciones de desarrollo. Y, por la que respecta a la normativa nacional, por la disposición adicional tercera de la Constitución, el artículo 46 del Estatuto de autonomía y, en el marco de ambas Normas fundamentales, por la Ley 20/1991, de 6 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico-fiscal de Canarias, y 19/1994, de 6 de julio, de modificación de los aspectos económicos de este mismo régimen. En esta última Ley se recoge la explícita referencia a Canarias como región ultraperiférica de la UE y el mandato al Gobierno de la nación para que gestione ante las instituciones comunitarias la consolidación de un nuevo *status* jurídico de Canarias en la UE derivado de esa condición.

Ahora bien, las normas europeas integradas en ese bloque normativo se han revelado insuficientes para el pleno desarrollo de ese *status* por carecer de rango primario, por su temporalidad y por no afectar a todas las políticas comunitarias y por su objetivo básico de lograr la integración de Canarias en el marco general de las políticas europeas con excepciones agrícolas, pesqueras y fiscales. Por ello, mediante la Declaración n.º 26 anexa al TUE de 1992 se trató de paliar esta situación, pero, con independencia de su efecto político, lo cierto es que no se desarrolló ninguna específica normativa. La reforma del TUE operada por el Tratado de Amsterdam de 1997 corrige esta situación al incluir un nuevo artículo, el 299.2, que constituye la base para la adopción de un nuevo régimen específico con caracteres de cierta permanencia para las regiones ultraperiféricas de la UE que permita paliar las desventajas estructurales que impidan o dificulten su desarrollo. Posteriormente, el Consejo europeo celebrado en Colonia los días 3 y 4 de junio de 1999 pide a la Comisión, que antes de finalizar el año 1999, presente al Consejo un conjunto de medidas para poner en práctica lo dispuesto en el mencionado art. 299.2.

A la vista de esta situación, y con el fin de expresar al Gobierno autónomo y al Gobierno de la Nación la posición del Parlamento de Canarias sobre tan fundamental cuestión, la Cámara autonómica adoptó, en noviembre de 1999, el acuerdo unánime de trasladar a dichas instancias las bases sobre las que, a su entender, deben desarrollarse las negociaciones conducentes al desarrollo del mencionado precepto, de las que cabe destacar los siguientes extremos: a) ese desarrollo debe concretarse en una normativa orientada a la fijación de las condiciones específicas de la aplicación del Tratado con perspectivas de estabilidad; el límite del mantenimiento de la unidad y coherencia del ordenamiento comunitario debe conjugarse con el respeto de la ultraperifericidad, que implicará en todo caso una aplicación diferente a la aplicada al resto de los territorios; b) el núcleo de ese nuevo régimen ha de quedar recogido en una norma marco de carácter general, sobre la base de la cual se adoptarán las normas de ejecución referidas a aspectos o medidas concretas; c) en congruencia con el carácter permanente de las limitaciones estructurales mencionadas, las medidas específicas que se adopten han de ser igualmente permanentes, sin perjuicio de los controles comunitarios en la adecuación y ejecución de las medidas sectoriales de desarrollo; d) dadas las características del actual régimen de integración, que se encuentra en su fase final de vigencia, se debe prever la adopción de medidas de prórroga con el fin de evitar las consecuencias negativas de su pérdida de intensidad e incluso su expiración antes de que sea efectivo el nuevo régimen, que se entiende deberá perfilarse en el año 2000; e) la lista de políticas comunitarias recogidas en el art. 299.2 es meramente enume-

rativa y no exhaustiva por lo que, al tratarse de una norma abierta, debe permitir la adecuación a la situación presente y futura de las regiones, debiendo por ello admitir nuevos desarrollos; e) las medidas que integren el nuevo régimen que así lo requieran deberán contar con cobertura presupuestaria suficiente para el cumplimiento de sus objetivos; f) el criterio de ultraperiferidad debe ser trasladado a los niveles de ejecución, tanto comunitario como nacional, de las políticas comunitarias.

ELECCIONES, PARTIDOS Y VIDA POLÍTICA

Tras la reforma estatutaria de 1996, las características barreras del sistema electoral canario se elevan del 20 al 30% de los votos emitidos en la circunscripción (aunque permitiendo la participación en el reparto de escaños de la lista más votada aunque no hubiese alcanzado tal porcentaje) y del 3 al 6% del total de los votos en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Pues bien, en la primera utilización de los nuevos parámetros, los resultados acusan con nitidez la consecución de los objetivos perseguidos con el agravamiento de esas cláusulas de exclusión, al quedar marginadas de la representación parlamentaria la casi totalidad de las fuerzas insularistas que concurrieron a las mismas. La Agrupación Herreña Independiente (AHI) es la excepción, como ahora mismo veremos.

Coalición Canaria alcanza un 36,93% de los votos, con lo que alcanza veinticuatro escaños frente a los veintiuno de la legislatura anterior. Pese a la retirada de su líder histórico en Tenerife, Manuel Hermoso (ATI/AIC), y del hasta entonces líder en Gran Canaria, Lorenzo Olarte (CCI), repite de 1995 en todas seis de las siete circunscripciones y aumenta en tres los escaños obtenidos por la de Lanzarote.

El Partido Socialista mejora los resultados de 1995 obteniendo un diputado más en las islas de Tenerife, La Gomera y Lanzarote, con lo que pasa de dieciséis a diecinueve. Pese a ser la segunda fuerza parlamentaria en escaños, es superado por el PP en número de votos totales, 199.503 (24,03%) frente a 225.316 (27,14%), lo que se explica por la subrepresentación de la población de las islas mayores respecto a las menores. Los socialistas pasan a ser la única formación política con representación en todas las Islas.

El Partido Popular obtiene quince escaños frente a los dieciocho de la anterior Legislatura, experimentando un descenso general de seis puntos, pese a los buenos resultados obtenidos en la isla de Gran Canaria, que se concreta en la pérdida de tres diputados: uno en Lanzarote, otro en Tenerife y el único que tenía en El Hierro. Esta reducción de representación, en particular en la isla de Tenerife —muy condicionada, seguramente, por la crisis de su organización insular— determina la dimisión de su presidente regional y líder de la formación, el grancanario José Miguel Bravo de Laguna. Éste, tras dirigir las negociaciones con Coalición Canaria para la firma del pacto que sustenta al actual Gobierno, es sustituido por otro grancanario, José Manuel Soria, alcalde de Las Palmas de Gran Canaria, que ha logrado los mayores apoyos electorales de dicha formación.

La Agrupación Herreña Independiente, siempre en la órbita política de uno de los socios de Coalición Canaria, las AIC, acude de forma autónoma a las urnas como forma de rechazo a la reforma electoral. Sin embargo, favorecida por la decisión de CC de no concurrir en dicha Isla, no se une al proyecto de la Federación Nacionalista Canaria, aunque comparte con ellos dicho

rechazo. Con 2.773 votos, más del 50% de los emitidos en la circunscripción, supera la nueva barrera del 30%, y obtiene dos diputados, uno más que en 1995.

La subida de las barreras electorales determina que los partidos insularistas que no se presenten en coalición con otras formaciones para poder superar así la barrera del 6% regional, corren el riesgo de quedar fuera del reparto de escaños en su Isla si no superan el 30% insular o, al menos, son la fuerza más votada. De ahí que se propicie la creación de la Federación Nacionalista Canaria (FNC), integrada por el Partido de Independientes de Lanzarote (PIL), Independientes de Fuerteventura (IF), el Partido de Gran Canaria (PGC) y por el Partido Nacionalista Canario (PNC), momentáneamente escindido de CC. La FNC obtiene en total 39.947 votos, un 4,81%, por lo que no supera la barrera regional del 6%. Tampoco consigue superar el 30% de los votos en ninguna de las Islas en las que se presenta, ni ser la lista más votada en alguna de ellas, aunque en la isla de Lanzarote queda a escasos votos de CC (10.320, un 28'13% frente a 10.480, un 28'53%) para poder ser la primera fuerza insular y entrar así en el reparto de escaños. Con la anterior normativa electoral, habría superado la barrera regional del 3% tanto la FNC como su socio en Lanzarote, el PIL, la del 20%, por lo que, con los resultados de 1999 y las barreras anteriores a la reforma, el PIL-FNC habría obtenido tres escaños. Ello explica, por otra parte el mejor resultado de Coalición Canaria, la formación más votadas en Lanzarote, que pasa de uno a cuatro diputados.

Izquierda Unida Canaria sigue perdiendo apoyo y, consiguientemente, sin lograr representación parlamentaria. Tras la aparición de la FNC, se convierte en la quinta fuerza política del Archipiélago con 22.768 votos, que equivalen a un 2,74 % de los emitidos.

Como formación política con mayor número de escaños, corresponde a Coalición Canaria la iniciativa para la formación del nuevo Gobierno, optando por reeditar el pacto con el PP que ya venía funcionando en la anterior Legislatura. El Gobierno bipartito resultante cuenta con el mayor apoyo parlamentario alcanzado hasta ahora: 39 diputados, en una Cámara de sesenta. En el reparto de las diferentes áreas gubernativas corresponde a CC la Presidencia y Vicepresidencia del Gobierno y siete Consejerías, en tanto que la Presidencia del Parlamento y tres Consejerías corresponden al PP. Una indicación del desequilibrio de este reparto —*inexacta*, evidentemente, en sí misma y en términos estrictos, *pero significativa* respecto de la asignación de áreas de influencias entre los socios de gobierno— puede ser la comparación de la asignación presupuestaria de las mencionadas Consejerías: las correspondientes a CC cuentan con las siguientes asignaciones (expresadas en millones de pesetas): Consejería de la Presidencia (35.848), Economía y Hacienda (12.135), Obras públicas Vivienda y Aguas (46.333), Sanidad y Consumo (203.575), Turismo y Transportes (7.659), Educación, Cultura y Deportes (199.187), Empleo y Asuntos Sociales (41.402), lo que hace un total de 339260. El PP, por su parte, gestiona 39.967 millones correspondientes a las siguientes Consejerías, con la consignación que asimismo se expresa: Política Territorial y Medio Ambiente (14.536), Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (17.772) e Industria y Comercio (7.659). En otros términos, mientras uno de los socios gestiona el 89'46%, el otro tan sólo el 10'58%. Con la reiteración de la inexactitud advertida, la diferencia se acentúa si se compara las Presidencias del Gobierno (3.222) y del Parlamento (2.235). Aparte de ello, ha de tenerse presente la dimensión de la política nacional en la que se sitúa en acuerdo entre ambas fuerzas, lo que sugiere entender que los apoyos que el PP presta en Canarias encuentran su compensación no solo en el escenario autonómico sino también —y en ocasiones de manera cualificada— en la escena nacional.

Por lo que se refiere a los ámbitos insular y municipal, el pacto también incluye expresamente el apoyo a la fuerza más votada de entre ellos en los Cabildos Insulares de Gran Canaria, La Palma y Fuerteventura y en los Ayuntamientos de La Laguna y Arona (Tenerife), Santa Brígida (Gran Canaria), Puerto del Rosario (Fuerteventura) y Santa Cruz de La Palma. Al mismo tiempo, se hace una declaración general de apoyos mutuos en las demás corporaciones insulares y municipales del Archipiélago que, salvo puntuales excepciones municipales es respetado. Izquierda Unida Canaria pierde su representación en Cabildos Insulares al no resultar elegidos sus únicos consejeros en Tenerife y La Gomera. El pacto nacional IU-PSOE de apoyos mutuos para gobernar en los Ayuntamientos de toda España sólo tiene viabilidad en Canarias en tres municipios: Los Realejos (Tenerife), Puntagorda (La Palma) y Alajeró (La Gomera), pero no se concreta en ninguno de ellos por diversos enfrentamientos de tipo personal, aunque en Los Realejos, la abstención del concejal de IU permite la elección del candidato socialista. En los dos municipios de El Hierro, Valverde y Frontera, donde no se presentó Coalición Canaria en beneficio de AHI, permite que quede al margen del pacto general PP-CC, por lo que hay un pacto PP-PSOE.

2000

RASGOS GENERALES 2000

Este segundo año de la V Legislatura se caracteriza principalmente por la difícil andadura de la coalición gubernamental entre Coalición Canaria (CC) y el Partido Popular (PP), socios, respectivamente, mayoritario y minoritario, que rápidamente desembocó en una crisis latente que finalmente se hace explícita y que se prolonga a lo largo de todo el año con su lógico reflejo no sólo en la actividad legislativa sino también en la actividad gubernativa y administrativa, como se indicará en los correspondientes apartados.

En el origen próximo de la crisis estuvo la aprobación de un informe por la Audiencia de Cuentas sobre la gestión económica-financiera del anterior Gobierno del denominado «Proyecto Tindaya» —consistente en la realización de un proyecto monumental del escultor Eduardo Chillida en la montaña de ese nombre en Fuerteventura— y, asimismo, el procedimiento de elaboración de otro informe sobre la gestión durante la anterior Legislatura de los fondos del Plan Canario de Empleo por el organismo autónomo Instituto Canario de Formación y Empleo.

Al margen de estas disputadas cuestiones, el resto de la actividad parlamentaria estuvo dominado por los temas europeos, es decir, por las cuestiones suscitadas por el especial tratamiento del Derecho comunitario europeo a Canarias. De particular relieve fueron en este sentido — como después se expone— la discusión y aprobación del informe parlamentario sobre el anteproyecto del Decreto-Ley de modificación de la Ley nacional 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, la reducción del ámbito temporal de la Zona Económica Especial Canaria (ZEC) en consonancia con la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado de carácter regional y las gestiones relacionadas con la desaparición del Arbitrio sobre la Producción y la Importación (APIM) y su sustitución por un nuevo Arbitrio de finalidad semejante, las negociaciones que con este objeto mantuvo el Gobierno regional con el nacional, y la de éste a su vez con la Comisión Europea.

Por su parte, la actividad gubernativa —aparte de su producción reglamentaria de la que se da cuenta en otro apartado de este *Informe*—, tuvo un campo privilegiado de expresión en los temas europeos referidos en los que juegan un papel destacado las iniciativas del Gobierno autónomo y sus relaciones con el Gobierno orientadas a fijar la postura española en las negociaciones de esos temas con la Comisión Europea.

LA LEGISLACIÓN

Este año se caracterizó de nuevo por una menguada producción legislativa: Únicamente se aprobaron siete leyes. Cuatro de ellas, las Leyes 1/2000 (BOE núm. 133, 03/06/2000), 3/2000 (BOE núm. 194, 14/08/2000), 4/2000 (BOE núm. 194, 14/08/2000) y 6/2000 (BOE núm. 309, 26/12/2000), son leyes-medida cuyo contenido se limita a las correspondientes decisiones administrativas. La Ley 5/2000 (BOE núm. 287, 30/11/2000) también carece propiamente de contenido normativo positivo, pues se limita a derogar dos preceptos de una ley anterior in-

compatibles con el Derecho comunitario europeo. Figura junto a ellas la Ley 7/2000 (BOE núm. 22, 25/01/2001), de obligada tramitación, por ser la de Presupuestos. Si se prescinde de la peculiar condición de esta última, cabe decir que la única que tiene propiamente carácter de tal es la Ley 2/2000 (BOE núm. 194, 14/08/2000) que constituye la «Ley de acompañamiento», en este caso diferido, de la Ley 14/1999, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2000.

Lo llamativo de esta ley es que, pese a justificarse su necesidad por su condición de complemento necesario de la Ley de presupuestos para el año 2000, su correspondiente proyecto fue presentado por el Gobierno cuatro meses después de la aprobación de esta última, lo que pugna a todas luces con la perentoriedad con la que se pretende justificar este tipo de leyes que, en este caso también, se aprovechan para modificar diferentes leyes cuyo número, en la que nos ocupa, asciende a veinte.

Llama ante todo la atención que esta Ley de acompañamiento, aprobada por el Parlamento el 28 de junio, promulgada el 17 de julio y publicada en el Boletín Oficial de Canarias el 28 de julio, modifique cuatro leyes aprobadas en 1999, entre ellas la de Presupuestos para el año 2000 y un Decreto Legislativo aprobado por el Gobierno el 8 de mayo del 2000. De las modificaciones más relevantes que la misma introduce exponemos las más significativas desde la perspectiva de su atipicidad como vehículo de modificación de ordenamiento legal-autonómico.

Su artículo 4 modifica la Ley 1/1983, de 4 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias para introducir un artículo 5-bis que regula el estatuto de los ex-presidentes de la Comunidad Autónoma; y modifica al propio tiempo su artículo 10.1 para permitir que el Presidente del Gobierno pueda ser sustituido por un Consejero. Esta última regulación contradice la previsión estatutaria de que sea el Vicepresidente quien sustituya al Presidente. También pugna con previsiones del mismo carácter que exigen que tanto el Presidente como el Vicepresidente sean diputados autonómicos, al abrir la posibilidad de que un Consejero que no tenga la condición de diputado ejerza como Presidente en funciones. Ello sin contar con la reserva estatutaria a una ley específica de la regulación de la composición y atribuciones del Gobierno y el estatuto de sus miembros. El reproche de que por leyes de tan heterogéneo contenido se modifiquen otras a las que el Estatuto asigna la función de desarrollar unitariamente la regulación de instituciones estatutarias o de determinadas materias es extensible a los arts. 5 y a la Disposición Adicional V que modifican, respectivamente, la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias y la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias (instituciones para las cuales los arts. 4 y 61.2 del Estatuto de Autonomía establecen sendas reservas de ley específica) y al artículo 13 que modifica la Ley 8/1987, de 28 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, materia para la cual el artículo 47.2 del Estatuto establece una reserva de idéntica naturaleza.

Un grupo de las modificaciones legislativas operadas por esta Ley de acompañamiento se dirige según el Gobierno a agilizar la gestión administrativa. Se incluyen en él la contratación centralizada de telecomunicaciones, que de ser competencia del Gobierno pasa a serlo del Consejero de Hacienda (artículo 9); las modificaciones de los arts. 52.7 y 105 de la Ley de Hacienda Pública para permitir la concesión de subvenciones y ayudas sin convocatoria pública ni concurrencia en los supuestos en que, por razones de interés público o social o por concurrir motivos humanitarios sea conveniente (artículo 12.4); la ampliación del plazo para resolver sobre solicitudes de subvenciones y ayudas (artículo 12.4); la posibilidad de que en los procedimientos negociados de contratación administrativa y en los de adjudicación directa sujeta a la

Ley 8/1987, de 28 de abril, del Patrimonio, no sea preceptiva la intervención y propuesta de las mesas de contratación (artículo 12.9). También se incluye en esta tendencia agilizadora la eliminación de la fiscalización previa de una serie de expedientes de gasto (artículo 16). La misma caracterización merece la amplia reforma que el artículo 13 hace de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma.

La Ley modifica también el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprobó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias. Una de estas modificaciones (artículo 7) afectaba al artículo 228 del Texto Refundido que regula la Comisión de Valoraciones de Canarias, especializado en materia de expropiación forzosa y de responsabilidad patrimonial urbanística, y cuyo texto originario disponía (artículo 228.3, a) que su presidente fuera un magistrado de lo contencioso-administrativo. Por este motivo el precepto fue recurrido por inconstitucional (Véase el apartado dedicado a conflictividad constitucional). Con la modificación del artículo 7 el artículo 228.3, a) dispone ahora que el presidente de esta Comisión sea el Director General del Servicio Jurídico de Canarias. La Disposición Adicional Segunda de esta «Ley de Acompañamiento» realiza una modificación profunda de varios artículos del texto refundido.

Por último, de las heterogéneas regulaciones de la Ley que comentamos llama la atención su Disposición Adicional IX que permite que, con ciertas condiciones y requisitos, los funcionarios de las corporaciones locales canarias que sean elegidos miembros del Parlamento de Canarias, de los Cabildos o Ayuntamientos puedan acceder a la situación de servicios especiales y continuar percibiendo sus haberes de la Administración local a la que servían, regulación con la que se extiende a estos funcionarios el régimen que el artículo 42 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria establece para los funcionarios de la Administración autonómica.

Una vez más, como hemos hecho en anteriores Informes, reiteramos que, desde consideraciones derivadas de la ordenación constitucional de las fuentes —y, en concreto, de los diferentes procesos de producción legislativa— la modalidad de las «Leyes de acompañamiento» suscitan muy fundadas dudas sobre su adecuación a las exigencias de la seguridad jurídica, principio constitucional evidentemente afectado por las incertidumbres que generan en los operadores jurídicos y en los propios ciudadanos unas modificaciones normativas no acompañadas de los procesos individualizados a los que debería someterse a cada una de las leyes modificadas por aquellas. El recurso a esos cambios legislativos globalizadores, elusivos de las correspondientes modificaciones específicas, afecta con toda evidencia a la ordenación constitucional de la producción de la ley, al distorsionar su recto seguimiento por los ciudadanos —por la opinión pública, en suma— afectando en cierta medida a la responsabilidad asumida ante la misma por los diferentes grupos parlamentarios, dada la falta de una discusión parlamentaria «normal», con las consiguientes oportunidades de mejora técnica e integración de planteamientos eventualmente convergentes y, en definitiva, por su escasa congruencia con una Constitución que bien se cuida de preservar, aún en supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, el ejercicio consecuente de la responsabilidad parlamentaria. Añadamos a estas consideraciones generales que, como resulta de la jurisprudencia constitucional, el principio de seguridad jurídica proscribire la incertidumbre jurídica que genera que una ley con contenido delimitado regule materias que no tienen ninguna relación con él. Y, asimismo, que el propio Reglamento de la Cámara autonómica exige que todos los proyectos y proposiciones de ley tengan un contenido homogéneo y sólo puedan regular materias diversas cuando las regulaciones proyectadas guardan conexión de dependencia, siendo las unas principales y accesorias las otras. Exigencia que está al servicio

del principio constitucional de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE entendido como certeza del Derecho.

Las Leyes 3/2000 y 4/2000, ambas de 17 de julio, crean cada una, por medio de su único artículo, un complejo hospitalario y sociosanitario en el norte y en el sur de la isla de Tenerife; y en sus disposiciones adicionales ordenan y habilitan una serie de medidas gubernamentales para la ejecución de esas decisiones legislativas, al tiempo que declaran la utilidad pública de las obras y la ocupación de los terrenos y derechos a tal fin. La primera de estas leyes tuvo su origen en una proposición de ley del grupo parlamentario socialista; la segunda en una proposición de ley de iniciativa popular avalada por más de 31.000 firmas de electores.

El artículo 37.1 de la Ley 8/1987, de 28 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma dispone que la enajenación de bienes y derechos a título gratuito sea autorizada por el Pleno del Parlamento. Esta regulación explica la aprobación de la Ley 1/2000, de 16 de mayo, por la que se enajena gratuitamente una parcela de 5.645 metros cuadrados de titularidad autonómica al Cabildo Insular de Gran Canaria para la construcción de un polideportivo cubierto en una urbanización de Las Palmas de Gran Canaria, fijando las condiciones a las que queda sometida la enajenación.

La Ley 6/2000, de 4 de diciembre, concedió un suplemento de crédito por importe de 10.196.000.000 pesetas y un crédito extraordinario por importe de 967.000.000 pesetas para atender la insuficiencia financiera de los centros sanitarios del Servicio Canario de Salud (8.568.000.000 ptas.), para cubrir el gasto real ocasionado por la creación de órganos judiciales (856.000.000 ptas.), para financiar la televisión autonómica (368.000.000 ptas.), para subvencionar a empresas del sector agroalimentario (218.000.000 ptas.) y ayudas a los productores locales de papas tendentes a garantizarles un ingreso mínimo (832.000.000 ptas.) y para servicios sociales en materia de drogodependencia (584.000.000 ptas.) y atención a los inmigrantes (105.000.000 ptas).

La Ley 5/2000, de 9 de noviembre, tiene por contenido normativo la abrogación de los arts. 34 y 35 de la Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias. Estos preceptos establecían restricciones al empleo de envases metálicos no reutilizables y a su promoción publicitaria. Ahora bien, el artículo 116 de la Directiva 94/62 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a envases y residuos de envases, disponía que los proyectos de regulaciones de ese carácter debían ser notificados, previamente a su adopción, a la Comisión Europea, la cual había reaccionado ante la omisión insubsanable de ese trámite. De ahí la necesidad de modificar la referida ley autonómica.

Queda por referirnos la ley 7/2000, de Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2001. Dichos presupuestos experimentan un crecimiento posibilitado por la previsión de que la tasa de crecimiento de la economía canaria sigue siendo superior a la del conjunto de España y de la Unión Europea. En su financiación destaca el incremento de los recursos tributarios, especialmente los derivados de la participación en el Impuesto de la Renta de la Personas Físicas y del Régimen Económico Fiscal Canario. Los tributos cedidos en conjunto mantienen su participación. Los presupuestos prevén ingresos por una modificación en los tipos de la tasa sobre el juego, que será fruto de la potestad normativa autonómica sobre los tributos cedidos. Igualmente prevén que el rendimiento por las modificaciones en los tipos impositivos del IGIC se destine a las corporaciones locales canarias para compensar las de la pérdida de recaudación originada por la ya comentada desaparición del APIM.

Por primera vez en quince años los Presupuestos no incluyen como recurso la apelación al endeudamiento, en cumplimiento de los acuerdos suscritos con el Gobierno central sobre escenarios de consolidación presupuestaria en materia de déficit no financiero y endeudamientos.

En la vertiente del gasto, es el de carácter sanitario el que absorbe la mayor parte de los recursos presupuestarios y el que experimenta un mayor crecimiento. Le sigue el educativo, donde se le presta atención al universitario con una financiación plurianual mediante contratos-programa. En servicios sociales se incrementan las dotaciones de los servicios de atención a ancianos y discapacitados, a drogodependencias y las destinadas a la financiación de las medidas necesarias para la aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal de los Menores. También experimentan un incremento las dotaciones a los nuevos órganos judiciales puestos en funcionamiento y las subvenciones y ayudas al sector agropecuario.

ACTIVIDAD NORMATIVA DEL GOBIERNO

En la producción normativa del Gobierno destaca el Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TR). En nuestro *Informe* del año anterior nos detuvimos en exponer su contenido y señalar la trascendencia de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias (LOT). La Disposición Final Primera de ésta autorizaba al Gobierno para proceder en el plazo de un año a la refundición del texto de la Ley con el de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias (LEN) y el de la Ley 13/1994, de 22 de diciembre, que modificó el anexo de esta última.

La Disposición Final Primera LOT autorizaba la elaboración de un Texto Refundido, sin especificar si se circunscribía a la mera formulación de un texto único o si incluía la de regularizar y armonizar los textos legales a refundir. En puridad, como únicamente se autorizaba a refundir los textos de las tres leyes, quedaba excluido que se pudieran realizar innovaciones normativas. Sin embargo, el Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000 procede a una adaptación o armonización de los preceptos de la LEN a los de la LOT, adición contenidos normativos a varios preceptos de la LEN que se refunden y lo que es más cuestionable, no incorpora preceptos de la LEN al Texto Refundido.

En cuanto a la producción reglamentaria destacan por sus efectos *ad extra* el Decreto 135/2000, de 10 de julio, que aprueba la regulación de las agencias de viaje y que deroga la anterior del Decreto 176/1997, de 24 de julio, aunque el contenido de éste en gran parte es vertido en el nuevo Decreto que como el anterior es un reglamento de desarrollo de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

El único precepto problemático es el del artículo 15 que define los tipos contractuales que pueden concertar las agencias de viaje porque supone establecer una regulación de carácter mercantil cuya competencia corresponde en exclusiva al Estado.

El Decreto 176/2000, de 6 de septiembre, que estableció normas sobre creación y disolución de sociedades mercantiles públicas y sobre la participación de la Comunidad Autónoma en sociedades mercantiles merece ser reseñado porque es una de las consecuencias del «asunto de Tindaya», ya que su finalidad es estrechar el control del Gobierno y de la Consejería de Hacienda sobre la actuación de los representantes de la Administración autonómica en esas sociedades.

El resto de la producción reglamentaria concierne fundamentalmente a cuestiones de índole técnica y administrativa o de organización. De ella hay referencias en las correspondientes fichas normativas.

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

El año pasado el Gobierno central había interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 217, 220.2, salvo el inciso relativo a vertidos al mar 224.1.a) y 228.3.a) de la Ley de Ordenación del Territorio que determinó la suspensión de los preceptos impugnados, la cual fue mantenida por Auto 25/2000, de 28 de enero, con excepción de las referencias en ellos contenidas a las «zonas periféricas de protección». Posteriormente, y dado que el Decreto Legislativo autonómico 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de esa Ley y de la de Espacios Naturales, mantenía idéntica redacción de los arts. 217, 220.2, 224.1.a) y 228.3.a) a los de la LOT que derogaba, el Gobierno central, por medio del Abogado del Estado, solicitó al Tribunal Constitucional que el recurso de inconstitucionalidad se entendiera referido a los preceptos del texto refundido y que la suspensión de los preceptos impugnados de la LOT quedase referida a los preceptos del texto refundido que los reproducía, a lo que accedió el Tribunal Constitucional.

COOPERACIÓN CON LAS CORPORACIONES LOCALES

En este apartado no se presentan novedades relevantes: El proceso de transferencia de competencias administrativas de la Administración autonómica a los Cabildos Insulares tuvo su continuación en los Decretos 110/2000 a 116/2000, de 26 de junio, por los que se les traspasaron servicios y recursos para el ejercicio de competencias transferidas en materia de cultura, deportes y patrimonio histórico artístico. Lo más reseñable es que las demandas de fuentes de financiación sustitutorias de las que perdían a consecuencia de la desaparición del APIM por parte de los Cabildos Insulares y de los Ayuntamientos se canalizaron tras negociaciones entre representantes del Gobierno y de las asociaciones Federación Canaria de Cabildos Insulares (FECAI) y Federación Canaria de Municipios (FECAM) hacia un acuerdo informal por el que el grupo parlamentario de Coalición Canaria en el Congreso de los Diputados, con el apoyo del grupo Popular, planteara una enmienda al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, dirigida a que se aumentaran varios tipos del IGIC para con ese incremento de recaudación paliar la pérdida de recursos por la desaparición del APIM.

En el ámbito parlamentario, y en el seno de la Comisión General de Cabildos (de cuya naturaleza y funciones dan cuenta nuestros *Informes* de 1999 y 1998) se acordó, a instancias de varios Cabildos, la creación de una Ponencia técnica, integrada por técnicos de las Administraciones insulares y autonómica, para el estudio de las competencias transferidas y delegadas.

El informe que elaboró esta ponencia se remitió para su debate en la Comisión General de Cabildos, en el transcurso del cual se manifestaron las quejas de los Cabildos Insulares acerca de la financiación insuficiente de los servicios transferidos; y se constató un incremento de la complejidad de la actividad administrativa, derivado de la necesidad de que en muchos procedimientos debiera intervenir la Administración autonómica mediante la emisión de informes. También en dicho debate expresaron los Presidentes de los Cabildos su opinión favorable a que

las funciones administrativas autonómicas delegadas se convirtieran en transferidas, aspiración finalmente concretada en la proposición de ley de la que se da cuenta en el siguiente apartado.

En definitiva, la impresión que suscita esta primera etapa de la Comisión General de Cabildos puede resumirse en que su función se ha concretado a servir de caja de resonancia de las demandas de los Cabildos, en tanto que la articulación política de esas demandas así como la colaboración entre ambos niveles administrativos se produce mediante reuniones de los Presidentes de los Cabildos y de la FECAI con el Gobierno autonómico donde se alcanzan acuerdos informales que luego, bien el Gobierno traduce en medidas gubernamentales, bien los partidos políticos que lo apoyan los plasman en propuestas legislativas cuya iniciativa asumen o secundan. Así sucedió con la elevación de tipos del IGIC y, asimismo, con el apoyo a la toma en consideración de la proposición de ley dirigida a convertir las competencias autonómicas delegadas a los Cabildos en competencias transferidas.

OTROS ASPECTOS DE LA ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Aparte de los debates parlamentarios que seguidamente se reseñan, destacan asimismo en la actividad político-institucional estos dos hitos: El «debate general sobre el estado de la nacionalidad canaria» (18 y 19 de octubre) y la toma en consideración por unanimidad de la proposición de ley del grupo parlamentario mixto de modificación parcial de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (13 de diciembre).

Del primero cabe reseñar el anuncio por parte del Presidente del Gobierno de iniciativas tendentes a controlar el proceso de urbanizaciones turísticas y de grandes infraestructuras. El correspondiente debate sirvió para poner de manifiesto que a pesar de la crisis en las relaciones entre CC/PP, este último partido continuaría apoyando al Gobierno, señalándose que la exigüidad del territorio de las islas y lo limitado de sus recursos naturales imponía poner límites al crecimiento si se quería evitar «una hecatombe económica y medio ambiental». En consecuencia, se manifiesta la voluntad del Gobierno de dirigir la forma, el volumen y el ritmo de crecimiento turístico y de la construcción. Esta declaración fue seguida de una intensa actividad gubernamental dirigida a obtener un consenso con los Cabildos y Ayuntamientos y los agentes económicos respecto a los medios para lograr un desarrollo sostenible. Este proceso de negociación se ha venido desarrollando durante los últimos meses del año en silencio con el fin de evitar maniobras especulativas frente a las medidas que se diseñen, aunque los escasos pronunciamientos públicos de los participantes en esas discusiones apuntan a que consistirá en algún tipo de «moratoria turística», es decir, de paralización de urbanizaciones y construcciones turísticas. A comienzos de 2001, sin embargo, la cuestión ha entrado por nuevos derroteros, al explicarse con cierta contundencia los intereses afectados por tales medidas.

En cuanto a la proposición de ley que reformadora de la Ley 14/90 que se ha mencionado, fue presentada por el Grupo Mixto y su finalidad consiste en convertir las competencias autonómicas delegadas a los Cabildos en competencias transferidas. Según se razona en su exposición de motivos, la delegación prevista en dicha ley ha resultado disfuncional por causa de la actuación administrativa y de la gestión del personal, aspectos que se pretenden superar con la técnica de las transferencias y, con ello, con la posibilidad de su ejercicio por los Cabildos en régimen de autonomía.

Respecto de los restantes debates parlamentarios son sobre todo de reseñar los que afectan a los temas europeos que, resumidamente, pasamos a exponer.

Como es sabido, según la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía, el Parlamento de Canarias debe emitir con carácter previo a su aprobación un informe sobre los proyectos legislativos de modificación del régimen económico-fiscal del Archipiélago. Pues bien, desde la entrada en vigor de la Ley 19/1994 que creó la zona ZEC antes indicada, no había tenido lugar su entrada en funcionamiento, estando en la práctica suspendida su regulación legal porque la Comisión Europea había advertido sobre su incompatibilidad con el Derecho comunitario, lo que llevó a su modificación por el Real Decreto-Ley 3/1996, de 26 de enero y por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales administrativas y del orden social. La Comisión Europea consideró insuficientes estas modificaciones, por cuyo motivo el Gobierno central, tras consultar con el de Canarias, propuso una nueva regulación que, tras ser autorizada por la Comisión Europea el 4 de febrero del 2000, se vertió al referido anteproyecto de Decreto-Ley que, remitido a informe de la cámara autonómica, ésta aprobó por unanimidad un informe favorable, al que siguió el Real Decreto Ley 2/2000, de 23 de junio. No obstante ese carácter favorable, el referido informe proponía una serie de modificaciones recogidas en su mayoría por la referida norma, aunque algunas no lo fueron. Entre estas últimas figuran la supresión de una Comisión Técnica, integrada por dos funcionarios designados por el Ministro de Hacienda y otro por el Gobierno de Canarias, a la que le corresponde emitir informes vinculantes sobre las solicitudes de inscripción de empresas en el Registro de la ZEC, así como la atribución de potestad reglamentaria al Consejo Rector para regular el Registro de la ZEC.

De conformidad con las modificaciones operadas por dicho Decreto-Ley, la ZEC regulada originariamente como una zona *off-shore* y, por tanto, con carácter estanco subjetiva, objetiva y territorialmente respecto al mercado europeo, se transforma en una zona de promoción económica, semejante a otras existentes en la Comunidad Europea. Ello lleva a la eliminación de su estanqueidad, salvo la territorial respecto de las zonas francas que se creen al amparo de su régimen, lo que permite que las empresas inscritas en la ZEC puedan operar tanto en el mercado comunitario como en el internacional.

Otro rasgo relevante de la nueva regulación fue la reducción del ámbito temporal de la ZEC en consonancia con la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado de carácter regional, fijándose como límite de su vigencia el 31 de diciembre de 2008, el cual podrá ser prorrogado previa autorización de la Comisión Europea y siempre según el resultado de las revisiones periódicas que ésta realice.

El otro tema europeo que ocupó abundantemente la actividad parlamentaria fue el relacionado con la desaparición del Arbitrio sobre la Producción e importación (APIM) y su sustitución por un nuevo arbitrio de finalidad semejante. Por exigencia del Derecho eurocomunitario la referida Ley 20/1991 de 6 de julio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico-fiscal canario, transformó un arbitrio sobre la importación (regulado en la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre régimen económico fiscal de Canarias y que tenía una finalidad proteccionista de la producción interior) en un tributo transitorio que gravaba los productos importados y los producidos en Canarias y que debería irse reduciendo progresivamente hasta su total desaparición en diciembre del 2000, fecha a partir de la cual se aplicaría el arancel comunitario. Esta eliminación comportaba una importante reducción de los recursos de las Administraciones Locales canarias porque de sus ingresos se nutrían las haciendas de los Cabildos y Ayuntamientos. Por tal motivo

—y, asimismo, por la preocupación por proteger la producción industrial regional—, el Gobierno autónomo elevó al central una propuesta para que éste la negociara con la Comisión Europea que consistía en sustituir el APIM por un Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM), concebido como un arbitrio que gravara tanto las entregas de bienes producidos en Canarias, efectuadas por los propios productores, como la importación de los mismos en las Islas. Sus tipos impositivos no introducirían discriminaciones entre las mercancías por su origen, pero se contemplaba la autorización de exenciones no generales ni sistemáticas a favor de las mercancías de producción local, a cuyo efecto se relacionaban una serie de productos elaborados en Canarias. El AIEM sería inicialmente un impuesto temporal, previéndose que, transcurridos diez años de su aplicación y tras un informe de la Comisión Europea sobre sus efectos en la conservación y desarrollo de producciones locales, se presentaría una propuesta para su mantenimiento o renovación. Esta regulación tributaria encontraba el fundamento de su compatibilidad con el Derecho comunitario en el artículo 299 del Tratado de la Comunidad Europea que contempla medidas específicas y adaptaciones de su Derecho para las regiones ultraperiféricas.

Sin embargo, las negociaciones con la Comisión Europea se alargaron, por lo que, ante la inminente perspectiva de la disminución de los ingresos de las haciendas locales para el año 2001 por la desaparición del APIM en el caso de que la Comisión no aceptara su prórroga, hubo de comprometerse el Gobierno con los Cabildos y Ayuntamientos a impulsar una subida de ciertos tipos impositivos del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) para compensarles de esa disminución. El instrumento para esa modificación sería la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas o del Orden Social conocida como Ley de Acompañamiento de la de los Presupuestos Generales del Estado, a cuyo efecto se presentó por el grupo parlamentario de Coalición Canaria una enmienda a su proyecto en el curso de su tramitación ante el Congreso de los Diputados.

ELECCIONES, PARTIDOS Y VIDA POLÍTICA

En el Ejecutivo se produjeron los siguientes cambios: el Consejero de Agricultura, D. Gabriel Mato, del PP, cesó al ser presentado por dicho partido como candidato al Congreso de los Diputados. Le sustituyó D. Guillermo Guigou, vicepresidente regional del PP. En marzo fue cesado como Consejero de Sanidad y Consumo, D. José Carlos Francisco, de Coalición Canaria; le sustituyó D. José Rafael Díaz, de la misma formación política. En el marco de la crisis de las relaciones entre CC y PP, el Presidente del Gobierno cesó por su propia decisión —es decir, al margen de la eventual conformidad de su socio de gobierno— al Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca, Don Guillermo Guigou, del PP.

Desde otra perspectiva y por lo que se refiere a la aguda crisis política a la que a lo largo del año se vio abocada la Comunidad canaria —crisis en buena parte sustanciada en sede parlamentaria— cabe indicar que, conocido por la Cámara autonómica el informe de la Audiencia de Cuentas sobre el «Proyecto de Tindaya» ya referido, se formó una Comisión Parlamentaria de Investigación cuyo Dictamen fue sometido a la aprobación del Pleno, celebrándose tres votaciones sucesivas con un empate en todas ellas de treinta votos frente a treinta, por lo que resultó rechazado. A favor de la aprobación votaron los 19 diputados del grupo parlamentario socialista y 11 del grupo popular y en contra 4 diputados de este grupo, de ellos dos miembros del Gobierno, los 24 del grupo de Coalición Canaria y los 2 del Grupo Mixto. Ante esa división del voto de los parlamentarios populares se hizo irreversible la crisis de la coalición de gobierno. Así, mientras el PP reclamaba del Presidente del Gobierno el cese, al menos, de uno de los dos consejeros que

como Diputados habían roto la disciplina de su grupo parlamentario, aquel, en pleno proceso de negociación entre ambas fuerzas políticas, respondió con el cese del único consejero popular que contaba con la confianza de su dirección regional. La crisis sólo se solucionaría, ya en enero de 2001, con la firma de un nuevo pacto cuya importante novedad respecto del que anteriormente sustentaba al Gobierno autónomo reside en que Coalición Canaria asume en solitario el Gobierno regional con el apoyo parlamentario del PP, a cambio de que los cuatro Diputados por Coalición Canaria en el Congreso de los Diputados continuaran apoyando al Gobierno de Aznar.

También cabe indicar que el Gobierno autónomo ha contado también a lo largo de todo el año de actividad parlamentaria con el apoyo del Grupo Mixto, integrado por dos parlamentarios de Asociación Herrería de Independientes (AHI) los cuales votaron a favor de la investidura el pasado año del actual Presidente del Gobierno a cambio de su pública promesa, en la sesión de investidura, de presentar un proyecto de ley de reforma del sistema electoral canario. Aunque el año transcurrió sin que se haya materializado esta promesa, el Grupo Mixto en su actividad parlamentaria se ha alineado constantemente con las posiciones gubernamentales.

Señalemos para concluir que las elecciones a Cortes Generales celebradas el 12 de marzo arrojaron los datos que se indican, que nos sugieren el breve comentario que les sigue:

		2000	1996
Votantes	834.633	61,82%	69,14%
Abstención	519.867	38,38%	30,86%

Se deduce de estos datos un importante descenso de la participación, similar a lo ocurrido en el resto del Estado, que en Canarias supera los siete puntos. Respecto a los resultados alcanzados por las diversas fuerzas políticas, hay que destacar la clara victoria del Partido Popular, que en el conjunto de la región obtiene el 41,98% de los votos, siete diputados (dos más que en las elecciones de 1996) y es la fuerza más votada en ambas provincias. El resultado del PP es significativamente mayor en la provincia de Las Palmas que en la de Santa Cruz de Tenerife, obteniendo cuatro diputados en la primera con un porcentaje de voto del 48,12% y tres en la segunda con el 35,15%.

Coalición Canaria experimenta un descenso de votos de cuatro puntos en el conjunto de la región (es apoyada por el 29,36% de los votantes), aunque pasa a ser la segunda fuerza y repite el resultado de dos diputados por cada provincia. En la provincia de Las Palmas mejora ligeramente su porcentaje de votos. La Coalición obtiene un mejor resultado en las elecciones al Senado, donde pasa de dos a seis senadores.

El Partido Socialista sufre una pérdida de siete puntos en el porcentaje de votos global del Archipiélago y con el 22,20% de los votos pasa a ser la tercera fuerza política, perdiendo dos de sus cinco diputados y quedando con un diputado por Las Palmas y dos en Santa Cruz de Tenerife.

Izquierda Unida continúa con la tendencia de pérdida de votos ya iniciada en anteriores convocatorias electorales y queda con un porcentaje de voto del 2,43%. Esta formación nunca ha obtenido escaños en las elecciones generales ni autonómicas.

Dos fuerzas insularistas obtienen representación al Senado en sus respectivas Islas, es el caso de la (AHI) Agrupación Herreña Independiente y del (PIL) Partido de Independientes de Lanzarote.

El Partido Popular y Coalición Canaria suscriben un acuerdo de investidura y de legislatura. El PP, a través de los tres diputados de su socio en Aragón, el PAR, posibilita que CC, con cuatro diputados, supere el mínimo de cinco miembros para formar Grupo Parlamentario propio. Esta estrategia que había sido utilizada por el mismo partido en otras ocasiones, suscitó importantes debates al intentar algo similar el Bloque Nacionalista Gallego, con tres diputados, pero al que la Mesa del Congreso de los Diputados negó tal posibilidad por una cuestión de interpretación del Reglamento de la Cámara.

PARTE SEGUNDA

EL ULTERIOR DESARROLLO DE SU AUTOGOBIERNO

JOSÉ SUAY RINCÓN

2001

RASGOS GENERALES 2001

El tercer año de la V Legislatura registra un importante cambio de escenario políticoinstitucional. La coalición de gobierno establecida entre Coalición Canaria (CC) y el Partido Popular (PP), que provenía incluso de la Legislatura anterior, ha perdurado a lo largo del año 2001, aunque al amparo de una fórmula diversa. Hasta ahora, en efecto, los socios parlamentarios compartían el Gobierno de Canarias: las distintas Consejerías (un total de diez) figuraban adscritas así a ambos (aunque en proporción desigual, seis, para el socio mayoritario: CC, y cuatro, para el socio minoritario: PP). He aquí, sin embargo, que, concretamente, este último partido ha terminado por aceptar una nueva fórmula de gobierno, con el respaldo de su dirección nacional: Gobierno monocolor del CC (ahora, con 9 Consejerías), con el mantenimiento del apoyo parlamentario del PP.

Establecida esta nueva fórmula a principios de año (finales de enero), lo cierto es que ha funcionado en términos satisfactorios para ambos socios, lo que se ha proyectado claramente a lo largo del período tanto en la propia actividad legislativa como en la actividad gubernativa y administrativa de la Comunidad Autónoma, conforme se explicará en apartados posteriores. Desde luego, no quiere ello decir que no hayan faltado instantes de tensión, incluso de particular agudeza, en algunos momentos, pero sí que las turbulentas relaciones entre los dos partidos coaligados existentes prácticamente durante todo el año anterior, han sido sofocadas y el rumbo parece así enderezado con vistas a encarar ya el último año completo de la presente Legislatura. Lo ponen de manifiesto, singularmente, tres datos que ahora es preciso adelantar, sin perjuicio de su desarrollo en posteriores apartados.

En primer término, la reconducción de los dos asuntos de mayor carga polémica que hasta ahora venían salpicando las relaciones entre CC y PP, los denominados casos «Tindaya» e «ICFEM» —especialmente, el primero— que, por otra parte, venían arrastrados del año anterior: parecen definitivamente excluidos del ámbito de acción del Parlamento de Canarias. La contienda política parece saldada de este modo; lo que no quiere decir que ambos asuntos sigan teniendo repercusión sobre la vida pública de Canarias, por cuanto que se mantienen vivos en otras instancias, particularmente de carácter judicial.

En segundo lugar, ambos socios han sabido eliminar sus diferencias a propósito de lo que, sin duda, ha sido el tema-estrella de este año y, posiblemente, de toda la Legislatura: la contención del crecimiento turístico a partir de la aprobación de un amplio abanico de medidas normativas y administrativas. Las circunstancias en que se ha desarrollado el debate en torno a la «moratoria turística» será objeto de examen en los siguientes apartados; lo que ahora interesa resaltar es la sintonía entre los dos socios parlamentarios a propósito de esta cuestión, salvadas sus diferencias desde unos planteamientos iniciales nada coincidentes y cuyo contraste el futuro puede deparar todavía alguna sorpresa.

En último lugar, la solidez de la coalición gubernamental ha atravesado su más dura prueba, ya a finales de año prácticamente (principios de noviembre), como consecuencia de una moción

de censura presentada por la oposición al Gobierno (PSOE), en el curso del debate parlamentario anual sobre el «estado de la nacionalidad» (finales de octubre), y que concluyó sin éxito: no se produjo fisura alguna en la coalición gubernamental y el planteamiento de la oposición sólo atrajo, y no del todo, al Grupo Mixto (Asamblea Herreña Independiente: AHI), cuyos dos representantes, a decir verdad tampoco votaron a favor, terminaron decantándose por la abstención. De este modo, el intento quedó en una actitud puramente testimonial, de manera similar —valga la referencia comparada— a lo acontecido poco antes en Cataluña, y cuyos efectos a largo plazo, positivos o negativos, para los propios promotores, es imposible determinar ahora por falta de perspectiva suficiente.

LA LEGISLACIÓN

Como en el año precedente, tampoco ha sido particularmente prolija la actividad legislativa desplegada por el Parlamento de Canarias, en el curso de este año, aunque se han aprobado mayor número de Leyes que en el año 2000: nueve, en lugar de siete, y, además —y esto es lo que mayor relevancia tiene, como es obvio— su contenido normativo ha sido también más marcado.

Un primer grupo de Leyes inciden sobre aspectos de carácter estrictamente organizativo y afectan en lo fundamental a organismos e instituciones ya en funcionamiento en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. Son todas ellas, además, meras Leyes de reforma en mayor o menor medida de otras existentes.

La Ley 2/2001, de 12 de junio (BOE núm. 160, 05/07/2001), es, en el sentido apuntado, una modificación puntual de otra que se mantiene como tal (Ley 4/1987, de 7 de abril, sobre Consejos Escolares), aunque altera sustancialmente algunos de sus preceptos (entre otras determinaciones, con vistas a dar entrada en el Consejo Escolar de Canarias a nuevos sectores, profesionalizar la figura del Secretario del Consejo, establecer el régimen de suplencia de los miembros del Consejo, introducir un nuevo procedimiento para la designación de su Presidente, limitar su mandato, etc.).

Del mismo carácter es la Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común (BOE núm. 207, 29/08/2001), que afecta ya a una institución incardinada dentro del ámbito de organización de la propia Comunidad Autónoma. Se presenta, en este caso, como una Ley nueva, por lo que, en consecuencia, deroga la legislación precedente (Ley 1/1985, de 12 de febrero): en realidad, sin embargo, resulta más bien un perfeccionamiento del texto normativo anterior. La actualización de la figura del Diputado del Común se proyecta, en primer término, sobre la determinación del ámbito sujeto a su fiscalización: administraciones públicas canarias con carácter general, para la defensa de los derechos y libertades constitucionales, también con carácter general. De igual modo, en la configuración de su estatuto orgánico, se detallan las causas de cese y se diferencian las consecuencias según los casos, se prevé la posibilidad de mantener al Diputado del Común en funciones y se institucionalizan como órganos de apoyo la Secretaría General y la Junta Asesora. En cuanto a su régimen de actuación, la sistemática también mejora sustancialmente: enumeración de sus funciones, concreción del ámbito subjetivo de supervisión, relaciones con la Justicia, etc.; las quejas, por su parte, son objeto de regulación exhaustiva; y, en fin, concluye el texto legal con los informes al Parlamento: se especifica el contenido del informe anual y se contemplan también los informes extraordinarios, así como su respectiva publicación.

Todavía dentro de este abanico normativo, habría que situar una última: la Ley 8/2001, de 3 de diciembre (BOE núm. 21, 24/01/2002), que afecta, si no al ámbito de una organización administrativa estrictamente considerada, sí a las relaciones existentes entre organizaciones de esta índole, en concreto, las existentes entre la propia Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares. Es también una mera modificación puntual de la Ley 14/1990, de 26 de diciembre, que afecta así sólo a tres de sus previsiones, aunque su trascendencia no puede por ello minusvalorarse: se sustituye en bloque la delegación por la trasferencia en el marco de estas relaciones interadministrativas (Disposición Adicional 1.^a), se reserva la delegación sólo para supuestos concretos (obras públicas de interés general, personal adscrito y complemento de competencias transferidas: Disposición Adicional 2.^a) y se previene la constitución de comisiones para determinar las funciones asociadas a cada trasferencia y calcular los servicios, medios personales y materiales y recursos precisos para su desarrollo (Disposición Transitoria 1.^a).

Un segundo bloque de disposiciones proyecta sus determinaciones más allá de los ámbitos estrictamente organizativos hasta regular la actividad propiamente dicha, lo que no quiere decir, evidentemente, que los aspectos anteriores queden fuera de una regulación que, en definitiva, resulta más integral.

Sin duda, a este bloque de disposiciones habría que adscribir la Ley 3/2001, de 26 de junio, de Artesanía de Canarias (BOE núm. 176, 24/07/2001), que deroga la normativa anterior de carácter reglamentario: regula la condición de artesano y empresa artesana, clasifica por grupos las actividades artesanas y prevé el establecimiento de normas para acreditar la calidad de los productos (incluso, para crear marcas de calidad). Esto aparte, determina las Administraciones competentes en la materia, y sus respectivas atribuciones, crea la Comisión Canaria de la artesanía como órgano colegiado de participación y el Registro de Artesanía. Y, por último, establece también el régimen de infracciones y sanciones administrativas en el sector.

Asimismo, la Ley 5/2001, de 9 de julio, de Promoción y Desarrollo de la Investigación Científica y la Innovación (BOE núm. 188, 07/08/2001), la denominada «Ley de la Ciencia». Sin perjuicio de la creación del entramado organizativo preciso para el desarrollo de la actividad investigadora, la Ley entra en otros aspectos, como el establecimiento de un sistema de planificación para asegurar la coordinación y orientar la investigación y el impulso de la propia actividad investigadora mediante medidas de incentivo complementario. Dentro de la organización diseñada al efecto, particularmente compleja, se contempla la Comisión de Coordinación de Ciencia, Tecnología e Innovación, de carácter interdepartamental, como órgano de apoyo y consulta, la Oficina de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación, este último de carácter participativo. En el ámbito de la planificación, la Ley se refiere primero a los planes en plural (regula aspectos tales como su elaboración y aprobación, contenido y duración, etc.) y después a diversas figuras específicas (el Plan Canario de Investigación, Desarrollo e Innovación como instrumento básico, el Plan Canario de Cooperación Científico-Técnica con redes internacionales y el Plan Canario de Formación de Personal Investigador).

Prácticamente, Leyes-medida son la Ley 1/2001 (BOE núm. 160, 05/07/2001) y la Ley 6/2001 (BOE núm. 188, 07/08/2001). La Ley 1/2001, de 21 de mayo, impone a las viviendas la necesidad de disponer de la instalación precisa para la utilización de energía solar para el agua, lo que se exige también para rehabilitaciones integrales de edificios. Por vía reglamentaria cabe extender tales exigencias, y también algunas excepciones. Sin acreditar el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley, no cabe otorgar las licencias correspondientes.

También la Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo, constituye inequívocamente una Ley-medida, aunque de indudable trascendencia: representa el máximo avance dado hasta la fecha por la Comunidad Autónoma de Canarias en su esfuerzo por controlar el crecimiento de su territorio, racionalizar sus expectativas turísticas y armonizar éstas con el principio del desarrollo sostenible: un debate que ha estado presente prácticamente todo el año y que se ha manifestado en pluralidad de disposiciones normativas, básicamente de tipo reglamentario, por lo que la cuestión será tratada con mayor detenimiento en el apartado siguiente.

En todo caso, es preciso indicar ahora sobre la Ley que en sus preceptos procede a acordar la suspensión, en sus respectivas determinaciones turísticas, de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística (art. 2), los Planes Generales de Ordenación y Normas Subsidiarias (art. 3) y el planeamiento de desarrollo (art. 4): en cada caso, sin embargo, se contemplan excepciones a la regla general, lista en las que los grupos parlamentarios de gobierno tuvieron que hacer particular esfuerzo para alcanzar el entendimiento. La vigencia de la suspensión se prolonga hasta la aprobación y entrada en vigor de las Directrices de Ordenación y del Turismo (art. 5), se prevé un régimen especial más flexible para La Palma, La Gomera y El Hierro (Disposición Adicional 1.^a) y también la extinción de Planes Parciales (Disposición Adicional 2.^a), autorizaciones turísticas previas (Disposición Adicional 3.^a) y licencias urbanísticas (Disposición Adicional 4.^a), si sus promotores y titulares no han dado cumplimiento a los deberes urbanísticos que pesan sobre ellos. Asimismo, se refuerza la obligación de comunicar a la Comunidad Autónoma los planes, autorizaciones turísticas previas y licencias por las Administraciones competentes (Disposición Adicional 5.^a). Y, en fin, se da nueva redacción a la Ley del Territorio para diseñar el procedimiento para la elaboración de las Directrices de Ordenación, instrumento que se convertirá así en la clave de todo este proceso.

Como todos los años, importantes son la Ley 4/2001, de 6 de julio, de Medidas Tributarias, Financieras, de Organización y relativas al Personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma (BOE núm. 176, 24/07/2001) y la Ley 9/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para el año 2002 (BOE núm. 61, 12/03/2002). La Ley 4/2001 es, en efecto, una Ley de «Acompañamiento», pero lo es de la legislación presupuestaria anterior aprobada el año precedente, a finales de 2000. La práctica de la Comunidad Autónoma está consolidando su presentación tardía y su aprobación parlamentaria se demora en el tiempo, sucediéndose varios meses (en este caso, hasta siete entre una y otra). Por supuesto, incorrecta resulta así su calificación como «Ley de Acompañamiento», aunque más allá de esta circunstancia concreta, desde luego objetable, es merecedora de crítica con carácter general la técnica legislativa seguida en estos casos que impide un debate natural en torno a las medidas dispuestas por estas Leyes en sede parlamentaria y que incluso cuestiona disposiciones del propio Reglamento de la Cámara. En este punto resulta preciso señalar que se comparten las apreciaciones sentadas al respecto sobre este asunto en otros años en este mismo *Informe*.

Esto sentado, en cuanto a su contenido, la Ley 4/2001 procede a la modificación de quince textos legales vigentes de determinado signo. Dentro de las medidas tributarias (Título I) se modifican así la legislación sobre tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma, lo mismo que la del Impuesto Especial sobre combustibles derivados del petróleo; también se incluye aquí, sin embargo, una modificación sustantiva de la legislación de juego y, además, cambios en la ley presupuestaria del año anterior. Como medidas financieras (Título II), fundamentalmente, se contemplan importantes reformas de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma (en aspectos tales como la compensación de deudas entre entes públicos, el régimen de garan-

tías por el abono anticipado de las subvenciones, la retención en los contratos de obra de carácter plurianual, el modo de rentabilización de los excedentes de tesorería, la contratación centralizada de la prestación de servicios derivados de la utilización de los edificios de servicios múltiples y, sobre todo, la atribución de amplias facultades de la Consejería de Hacienda en relación con las operaciones de endeudamiento autorizadas). No sólo se incluye aquí, sin embargo, la reforma de la Ley 7/1984; también, entre otras, la legislación urbanística, para excluir la calificación territorial en los asentamientos rurales o determinar el destino de los ingresos de las sanciones impuestas por la Agencia de Protección de Medio Urbano y Natural; la legislación universitaria; la legislación sanitaria, etc. El abanico de medidas de organización y relativas al personal a (Título III) contempla reformas, ya de carácter más puntual, de la Ley reguladora del Consejo Económico y Social, la Ley de Carreteras y la Ley de Función Pública (en ciertos aspectos del régimen de retribuciones y para la creación de nuevas Escalas de Funcionarios). Finalmente, dentro de las Disposiciones Adicionales, destaca la modificación puntual de la legislación del sector eléctrico canario (Primera) y la previsión de la ejecución directa de obras, servicios, suministros y demás actividades, por la Comunidad Autónoma de Canarias a través de sociedades públicas (Segunda), lo que trata de instrumentarse a través de la figura de la encomienda por medio de la cual se habilita asimismo a los entes locales para hacer efectiva la misma facultad.

El conjunto de Leyes se cierra, como es habitual, ya con la Ley 9/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2002, que completa el año 2001 y otorga, como es habitual, la autorización correspondiente para la obtención de ingresos y realización de gastos, previstos en ella.

ACTIVIDAD NORMATIVA DEL GOBIERNO

A lo largo del año 2001, el Gobierno ha desplegado una notable actividad normativa concentrada fundamentalmente en torno a dos áreas: turismo y ordenación territorial. Se han yuxtapuesto a este respecto dos factores: la necesidad de desarrollar la legislación aprobada en años precedentes sobre estas materias y, sobre todo, la difícil tarea de contener el crecimiento turístico en aras del desarrollo sostenible, lo que ha llevado al Gobierno a moverse en distintos frentes y a dictar diversas normas en este contexto.

En lo que al desarrollo estricto de la legislación turística concierne, por fin, vio la luz el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos, con lo que prácticamente vino a ultimarse el desarrollo de la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias (Ley 7/1985). Polémica y difícil su gestación, lo cierto es que al final vino a alcanzarse un amplio consenso en los sectores sociales afectados.

Si el desarrollo reglamentario concluye en un sector, en otro puede decirse que apenas ha comenzado. La Ley de Ordenación del Territorio de Canarias (Ley 9/1999 y, con posterioridad, el Decreto Legislativo 1/2000), en efecto, empieza a producir las primeras piezas reglamentarias, aunque los más relevantes asuntos como el planeamiento y la gestión urbanística han sido postergados. Se han aprobado, no obstante, dos reglamentos que permiten poner en marcha dos organismos a los que la legislación concede máxima relevancia: la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (Decreto 129/2001, de 11 de junio), órgano máximo en materia de planeamiento; y la Agencia de Protección del Medio Ambiente y Natural (Decreto 189/2001, de 15 de octubre), organismo mixto de carácter consorcial al que igualmente se le otorga el protagonismo máximo, en este caso, en materia de disciplina.

Pero los episodios acaecidos en torno a la lucha por contener el crecimiento turístico de las islas son los que realmente han conducido a una actividad normativa extraordinaria del Gobierno a lo largo del año. Y ésta comenzó bien temprano, a decir verdad, porque apenas iniciado éste el Gobierno adoptó la primera «moratoria turística», conforme había anunciado a finales del año anterior, incluso en el curso del debate sobre el «estado de la nacionalidad» y sobre la base de algunos acuerdos alcanzados ya, al menos, parciales, con ciertas organizaciones del sector. Por Decreto 4/2001, de 12 de enero, intentó el Gobierno del modo expuesto dar inicio al procedimiento para la elaboración de las Directrices territoriales, decisión que vino acompañada de la suspensión por un año de todos los instrumentos de planeamiento con determinaciones turísticas, así como las correspondientes licencias de edificación de establecimientos turísticos alojativos, salvo algunas excepciones cuya concreción fue, sobre todo, lo que desencadenó mayor polémica.

El Decreto 4/2001 representó sólo, sin embargo, un primer intento, porque fue objeto de suspensión cautelar por parte del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Así las cosas, el Gobierno, apenas conocida dicha suspensión, procedió a dictar una nueva medida cautelar (Decreto 126/2001, de 28 de mayo), esta vez, al amparo de la facultad igualmente contemplada por la legislación turística y en aras de adaptar el planeamiento insular y municipal a dicha Ley. El alcance de la suspensión no es exactamente coincidente con la anterior (por ejemplo, queda excluida de ella en La Palma, La Gomera y El Hierro). Y, en esta ocasión, no prosperaron en vía cautelar los recursos promovidos contra ella.

Junto a esta decisión, y al objeto de completar las demás previsiones contenidas en el inicial Decreto 4/2001, vino a adoptarse una nueva decisión gubernativa (Decreto 127/2001, de 5 de junio). Con el ánimo de regular la figura de las Directrices de Ordenación completando las previsiones legales, se concreta así su objeto y ámbito, su contenido y documentación y el procedimiento administrativo preciso para su aprobación.

Consciente el Gobierno de Canarias, no obstante todo esto, de que la situación así encauzada podía resultar precaria, vista la experiencia, y a fin de evitar riesgos, promovió la aprobación de una norma de rango legal, ya expuesta en el apartado precedente (Ley 6/2001), texto legal que a su vez ha propiciado nuevos desarrollos reglamentarios.

Por de pronto, el Decreto 176/2001, de 6 de septiembre, por el que el Gobierno acuerda formalmente el inicio del procedimiento para la elaboración de dos de las Directrices legalmente previstas, las de Ordenación General y del Turismo de Canarias. Además de los criterios de elaboración, la norma reglamentaria, entre otras determinaciones, concreta los plazos en que dichas Directrices han de ser aprobadas (la aprobación provisional se contempla dentro de un plazo máximo de un año desde el 27 de julio de 2001) y se prevé igualmente su comunicación formal al Parlamento.

Y todavía también el Decreto 187/2001, de 3 de octubre, porque el compromiso alcanzado entre los socios de gobierno para la tramitación exitosa de la Ley 6/2001 pasaba por permitir la construcción de hoteles de la máxima categoría desvinculados de campos de golf, parques temáticos e instalaciones de ocio, si cumplían determinadas condiciones que son, justamente, las que concreta esta nueva norma reglamentaria.

Fuera de estas dos grandes áreas del turismo y el urbanismo, la acción normativa del Gobierno se ha proyectado fundamentalmente sobre los aspectos orgánicos y de funcionamiento de la Comunidad Autónoma.

Entre los primeros destaca ya desde el inicio el Decreto 10/2001, de 29 de enero, del Presidente del Gobierno: en respuesta a la crisis de gobierno surgida entonces, y de la que habremos de ocuparnos en un apartado posterior, se aprovechó la circunstancia para reducir de diez a nueve el número de Consejerías de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma: se suprimió a tal efecto la de Comercio e Industria, cuyas competencias se asumieron por las de Economía y Hacienda (Comercio) y de la Presidencia (Industria), pasando esta última a denominarse Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica. Las demás Consejerías no resultaron afectadas.

En desarrollo de la denominada Ley de Sedes (Ley 4/1997), el Gobierno de Canarias da asimismo un paso decidido a partir de esta nueva planta de las Consejerías y por Decreto 12/2001, de 30 de enero, procede a la fijación de la estructura central y periférica de las Consejerías. El texto articulado del Decreto establece el nuevo organigrama (sus respectivos órganos superiores, también sus órganos dependientes, los territoriales y los de apoyo). Y tanto más importante, en el archipiélago, se concretan en las Disposiciones Adicionales las sedes de las Consejerías, lo mismo que el funcionamiento de los órganos horizontales de coordinación (Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Comisión de Coordinación y Planificación del Gobierno de Canarias).

Muy importante desde el punto de vista organizativo fue también el Decreto 153/2001, de 23 de julio, que ultima el entramado orgánico del Ente Público Radio Televisión Canaria. La regulación legal había sido parca y del todo punto era necesario esta ordenación pormenorizada que ahora se acoge por vía reglamentaria para la puesta en funcionamiento efectivo del organismo antes indicado.

En fin, para completar la presente exposición, no habría que dejar de citar, ya en el último trimestre del año, el Decreto 188/2001, de 15 de octubre, que reconoce a las empresas públicas indicadas en el mismo su condición de medio instrumental a los efectos que puedan prestar los servicios y ejecutar las obras y trabajos que se les encomienden por la Administración autonómica; el Decreto 291/2001, de 20 de noviembre, que regula el sistema de acreditación de las autoridades del Gobierno de Canarias y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma; y, por último también, en un aspecto interesante sobre el funcionamiento de la Administración, el Decreto 205/2001, de 3 de diciembre, sobre cuya base se faculta para la introducción y empleo del sistema de firma electrónica en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En las fichas normativas hay referencias al resto de la producción reglamentaria impulsada desde el Gobierno de Canarias.

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

Ha sido prácticamente inexistente la conflictividad constitucional a lo largo del año, en el marco de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias. Esta tónica general sólo ha encontrado una puntual excepción en el conflicto de competencias 3784/2001 promovido por el Abogado del Estado contra una Resolución, dictada por la Dirección General de Trabajo del Gobierno de Canarias (8 de marzo de 2001), sobre fijación de servicios mínimos para la huelga convocada en la empresa «Bai, Promoción y Congresos». La citada entidad desarrolla su actividad como empresa de servicios en el ámbito aeroportuario y el conflicto se suscita, justamente, a propósito de la determinación de la autoridad competente para el establecimiento de los servicios mínimos en caso de huelga.

COOPERACIÓN CON LAS CORPORACIONES LOCALES

Es preciso anotar aquí, en primer término, la sustancial modificación operada en el marco de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares a partir de la Ley territorial 8/2001, definitivamente aprobada, como vimos ya, después de un largo período de gestación y que sustituye la transferencia por la delegación como técnica primordial para la articulación de estas relaciones interadministrativas. Los Cabildos Insulares alcanzan, de este modo, mayor autonomía que puede incluso consolidarse, más todavía, si se utiliza la previsión asimismo incorporada a la reforma legal antes indicada que permite atribuir a los Cabildos, ahora a través de la delegación, facultades complementarias a las que son propiamente objeto de transferencia para trasladar de este modo sectores completos de la actividad administrativa y permitir su gestión conjunta.

En distinto orden de consideraciones, cabe destacar igualmente que la Comisión General de Cabildos, prevista en el nuevo texto estatutario como órgano de participación de los Cabildos en las tareas ordinarias del Parlamento de Canarias, ha continuado desarrollando su labor: ha informado de este modo las iniciativas legislativas tramitadas por el Parlamento en los asuntos que les conciernen, si bien esta última expresión no ha sido interpretada en sentido maximalista y absoluto: así interpretada, como es obvio, cualquier disposición incide siquiera indirectamente sobre los Cabildos: técnicamente, por eso, su intervención se considera sólo preceptiva cuando en el centro de la controversia se plantea la afección directa al ámbito específico de competencias de los Cabildos Insulares.

De cualquier modo, al margen de la Comisión General de Cabildos, la FECAI, que engloba a todos los Cabildos Insulares, mantiene íntegro su protagonismo en el escenario político. Su contribución resultó decisiva para la constitución de la Agencia de Protección del Medio Ambiente y Natural, organismo de carácter consorcial, como debe recordarse; y, probablemente lo sea también para la exitosa aprobación en 2002 de las Directrices de Ordenación General y del Turismo, tal y como está previsto, y cuyo avance se dio a conocer a finales de agosto. Cuando se redacta este *Informe* apenas ha concluido el trámite de información pública: sus recelos y objeciones expresamente manifestados resultan, por eso, inquietantes, a no ser que deban entenderse, desde luego, en el contexto de una negociación.

OTROS ASPECTOS DE LA ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

La actividad político-institucional se ha visto influida por el buen estado de salud de las relaciones entre los dos socios parlamentarios mayoritarios de la Cámara (PP y CC), que comparten su apoyo a un Gobierno monocolor formado por esta última formación política. Dicho sea ello, por supuesto, en términos generales.

Los polémicos asuntos «Tindaya» e «ICFEM», independientemente de que prosigan con sus avatares judiciales, han salido del ámbito parlamentario, al parecer, de modo definitivo. A decir verdad, el segundo ni siquiera planteó conflicto al tramitarse las conclusiones correspondientes, como había sucedido en el primero, aunque sin duda repercutió negativamente en la Audiencia de Cuentas de Canarias donde dio origen a una crisis importante: el Pleno de dicho organismo promovió y aprobó la destitución de su Presidente; el Parlamento, sin embargo, rechazó su destitución a renglón seguido; en cualquier caso, sí cesó como Presidente pasando a simple Vocal y otro de éstos ocupó su puesto.

Cerrados ambos casos en sede parlamentaria, los socios mayoritarios han evitado la apertura de nuevas investigaciones pretendidas por la oposición, sobre todo, a propósito de ciertos acontecimientos surgidos, en particular, en el ámbito de la isla de Gran Canaria y, además, prácticamente al unísono. A finales de junio, en efecto, se desata un conflicto en el norte de dicha isla que pone en disputa a dos municipios por la ubicación de una superficie comercial; y, poco después, a principios de agosto, da comienzo una investigación sobre la cesión urbanística de una parcela de 4.500 m² por un precio polémico a la vista de las contraprestaciones. En el centro del conflicto, en ambas ocasiones, (los denominados casos «Gáldar» y «Jinámar»), la Consejería de Política Territorial.

La mayoría parlamentaria funcionó eficazmente, sin embargo, para evitar las investigaciones requeridas por la oposición en estos dos casos que, con todo, debe indicarse, siguen vivos todavía. En el caso «Gáldar», la COTMAC como órgano superior en materia de ordenación urbanística denegó la revisión del planeamiento de Gáldar, precisa para llevar a efecto la ubicación de la superficie municipal en el citado municipio (en Ponencia Técnica, el 11 de septiembre; en Pleno, el 4 de octubre); pero puede hacerse en suelo ya clasificado como urbano: permanecen no obstante dudas sobre si la licencia comercial otorgada puede trasladarse de lugar. En cuanto al caso «Jinámar», está ahora en la Fiscalía Anticorrupción, aunque se ha recuperado la parcela polémica (después de evacuada consulta a Consejo Consultivo que no se pronunció sobre el fondo por advertir un defecto sustancial en la tramitación de la revisión), a partir de un Informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, y pretende ahora firmarse un nuevo convenio sobre la base de la falta de competencia de quien firmó la adjudicación anterior en escritura pública.

Del modo expuesto, el otoño comenzó con un ambiente caldeado; y, por los acontecimientos apenas indicados, con la sombra de una crisis de gobierno: básicamente, en el área de Política Territorial; pero no sólo. Por ejemplo, no menos importante la crisis en Sanidad, con una huelga de médicos permanente durante casi ocho meses (desde el 10 de mayo).

En este contexto, todavía un último acontecimiento vino a agravar la situación: la crisis en el municipio turístico más importante de Canarias, San Bartolomé de Tirajana. Ya a fines de junio (20 de junio), CC se había quedado sola en el gobierno municipal al abandonar el PSOE el ejecutivo por la destitución de dos de sus concejales, por supuestas maniobras para la presentación de una moción de censura. Y la moción de censura efectivamente se presenta el 3 de octubre (resulta imparable y el 26 de octubre se vota y da lugar a un cambio en la composición del gobierno municipal).

En este clima llega el debate anual sobre el «estado de la nacionalidad», que da inicio propiamente el 24 de octubre. Tras la intervención del Presidente, al día siguiente —y probablemente, bajo la influencia de los episodios reflejados hace un instante en este mismo *Informe*— el 25 de octubre, el líder de la oposición (PSOE) anuncia en pleno debate la presentación de una moción de censura contra el Gobierno de Canarias.

Antes de su discusión, un primer balón de oxígeno recibe el Gobierno con el cierre de la huelga médica (entre el 26 y 31 de octubre). Pero, en cualquier caso, el debate sobre la moción de censura no arroja sorpresas: se inicia el 6 de noviembre y la votación se celebra el 7. En contra de la moción, los 39 votos conjuntos de CC y PP. La única novedad es que no se suman a ellos los 2 votos de AHÍ, que sí habían votado a favor de la investidura, aunque tampoco prestan su apoyo a la censura: simplemente se abstienen.

Aparte de ello, este episodio sirve para cerrar la controversia sobre la crisis de gobierno que definitivamente no llega a producirse de resultados de los acontecimientos expuestos: ciertamente, hay algún relevo en tres o cuatro cargos de carácter intermedio, pero los Consejeros permanecen todos en sus cargos.

De este modo, parece confirmarse lo expuesto al inicio de este *Informe*, esto es, la recuperación de la normalidad institucional: la mejor evidencia lo constituye el modo en que el Gobierno de Canarias ha sorteado las pruebas a que le ha sometido la oposición (PSOE) a lo largo del año 2001.

ELECCIONES, PARTIDOS Y VIDA POLÍTICA

La inestabilidad de gobierno que la Comunidad Autónoma de Canarias venía arrastrando desde el año precedente se ha superado en 2001, como ya es conocido. Lo cierto es que a la vista de su persistencia, el 4 de enero se había ofrecido el PSOE a CC para configurar una nueva mayoría; pero, como ya ha sido destacado en diversas ocasiones a lo largo de este *Informe*, CC firmó finalmente con el PP el denominado Pacto de Estabilidad (25 de enero) por virtud del cual el Grupo Popular proporciona el necesario apoyo parlamentario para la acción de gobierno, quedando fuera del Ejecutivo que corresponde sólo a CC. No es difícil deducir que, si la crisis se decantó en el sentido expuesto, a ello no resultó ajena la colaboración existente a escala nacional entre ambas formaciones políticas, a pesar de la mayoría absoluta del PP: el respaldo del CC en las Cortes Generales no ha tenido fisuras prácticamente e incluye textos legales tan discutidos y polémicos como, entre las últimas, la LOU (Ley Orgánica de Universidades), aprobada a finales de año (20 de diciembre).

De cualquier modo, sea por las razones arriba indicadas o por alguna otra, lo que interesa ahora subrayar es el alumbramiento de un nuevo Gobierno formado exclusivamente ahora por CC, al que se incorporan D. Pedro Rodríguez Zaragoza como Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación, vacante desde que fuera cesado D. Guillermo Guigou (PP) a finales del año anterior (2000), como ya quedó expuesto en el *Informe* correspondiente a dicho año; así como D. Fernando José González Santana en la Consejería de Política Territorial en sustitución de D. Tomás Van de Walle (PP), relevo que está en la base sin duda de la conflictividad surgida a partir del verano en torno a esta Consejería. Por último, cesó también D. Lorenzo Suárez (PP) en la Consejería de Industria y Comercio, pero esta baja no fue cubierta, porque la Consejería pasó a absorberse en las de Economía y Hacienda (ahora, Economía, Hacienda y Comercio) y de Presidencia (Presidencia e Innovación Tecnológica). De este modo, las Consejerías se redujeron a nueva, en lugar de las diez existentes al inicio de la Legislatura.

Como primeras iniciativas y aprovechando las circunstancias de la crisis, el Gobierno de Canarias intensificó su esfuerzo, a lo largo prácticamente de todo el mes de febrero, para reequilibrar territorialmente la estructura de las Consejerías. Si bien es de notar el avance, todavía permanece alguna desigualdad incluso reconocida en Informes internos (15 de febrero), lo que motivó la protesta formal del Cabildo de Gran Canaria (24 de febrero).

No se han registrado elecciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias a lo largo de este año, ni tampoco los partidos políticos protagonistas de la escena han celebrado sus congresos respectivos, algunos de los cuales están previstos ya para 2002. Así, CC lo tiene anunciado para verano próximo, poco después del que habrá de celebrar una de sus principales forma-

ciones (en marzo, ICAN). Persisten recelos para su transformación en un único partido político, por lo que parece se mantendrá la fórmula de la coalición, dentro de la cual, sin embargo, otro de sus partidos miembros, el CCN de signo centrista, no termina de encontrar acomodo del todo y amenaza en alguna ocasión con desvincularse del proyecto conjunto de CC. Asimismo, a finales de año se prevé la celebración del congreso próximo del PP donde en principio tampoco se esperan grandes sorpresas, pero es difícil preverlo porque falta todavía algún tiempo y porque la reciente dimisión del Presidente Insular de Tenerife el 4 de diciembre puede arrastrar alguna secuela: en buena lógica, sin embargo, la inmediata cita para entonces de las elecciones autonómicas y locales en primavera-verano de 2003, no permitirá a los partidos políticos envueltos en la contienda muchas sorpresas.

En el ámbito de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, interesa dar cuenta asimismo de algunos acontecimientos de signo heterogéneo: así, en el debate sobre el «estado de la Nación» celebrado en el Congreso a partir del 26 de junio, el Presidente del Gobierno de la Nación se comprometió en su discurso al mantenimiento del diferencial fiscal de Canarias con la Península como vehículo principal para alcanzar el bienestar del archipiélago; en la formación del Consejo General del Poder Judicial, por otra parte, a partir del nuevo sistema de designación no se registra la entrada de ningún juez o magistrado proveniente de las islas, a diferencia del período anterior; debe destacarse también la determinación del Gobierno de la Nación para autorizar a REPSOL la realización de investigaciones petrolíferas en áreas marinas próximas a Marruecos: la investigación de la citada compañía apoyada en satélites se hace pública en agosto, aunque el Consejo de Ministros no otorgará las autorizaciones correspondientes sino a principios de 2002, iniciativa que cuenta con el apoyo del Gobierno de Canarias, aunque ha repercutido en las relaciones con Marruecos: en este inicio de 2002 se ha convertido en uno de los episodios centrales de la vida política del archipiélago; y, en fin, cabría agregar también la aprobación del Plan Director del Aeropuerto de Gando en Gran Canaria (29 de septiembre) que da respuesta a las reivindicaciones de isla y que había generado una intensa polémica por la falta de contemplación inicial de una segunda pista para dicho aeropuerto.

Por último, ya prácticamente, interesa dejar constancia siquiera somera del estado de las relaciones de Canarias y España con la Unión Europea, donde sobresale la incidencia sobre ellas de las previsiones normativas incorporadas a la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, con anterioridad objeto de informe favorable en el trámite preceptivo previo ante el Parlamento de Canarias. Como en ocasiones anteriores (así, en la anterior Ley 14/2000, de 29 de diciembre), la Ley 24/2001 incorpora ajustes y retoques puntuales al régimen económico fiscal de las islas que requiere una permanente adaptación a las nuevas circunstancias (art. 10): se da nueva redacción, de este modo, a distintos preceptos de la Ley 20/1991 y 19/1994, que son las que configuran en la actualidad dicho régimen especial. Sin embargo, junto a ello, este año se agregan a la Ley 24/2001 dos determinaciones novedosas.

Primero, la regulación completa de una nueva figura impositiva, el denominado AIEM, tributo de carácter indirecto que se configura como arbitrio sobre la importación y entrega de mercancías (art. 11): la liquidación se practica a la entrada del producto en Canarias por el importador. Sustituye así al antiguo APIC que había sido prorrogado por última vez durante 2001 (Ley 14/2001: Disposición Adicional 37.^a; la aprobación de la prórroga por el Parlamento Europeo y por el Consejo de Ministros Comunitario tuvieron lugar ya en el 2001: 2 y 5 de abril, respectivamente). Y está en vigor ya, aunque de los necesarios trámites ante la Unión Europea el AIEM sólo ha recibido por ahora la aprobación de la Comisión: es más, los plazos inicialmente previstos no van a poder cumplirse ante las reticencias del Parlamento europeo. Es cierto que las objeciones

hasta ahora suscitadas son formales y que éste no es órgano decisor; pero no lo es menos que la intensa polémica que acompaña al AIEM desde su gestación y que enfrenta, básicamente, a grandes y pequeños empresarios, puede afectar negativamente lo que sería de extrema gravedad porque el impuesto ha entrado en vigor a partir de enero de 2002, justamente, por virtud de la Ley 24/2001 que ahora comentamos.

Además de esto, la Ley 24/2001 atribuye nuevas facultades tributarias a la Comunidad Autónoma: mediante la reforma de la Ley 20/1991, concretamente, procede a otorgarle, concretamente, competencias normativas en materia de gestión, liquidación, recaudación e inspección del IGIC y del AIEM (art. 12), sobre la base de la cláusula habilitante establecida a tal efecto por el Estatuto de Autonomía en su art. 26, lo que permitirá no sólo la consolidación y profundización del régimen económico especial para Canarias, sino el inicio del establecimiento de un régimen de responsabilidad conjunta con la Comunidad Autónoma, de lo que hasta ahora, en la normativa, correspondía preservar exclusivamente al Estado.

En fin, ahora sí para terminar, debe destacarse que el Presidente del Gobierno de la Nación, en diciembre de 2001, en el avance de su programa para la Presidencia de la Unión Europea durante el primer semestre de 2002, ha manifestado su respaldo explícito para la aprobación del AIEM (cuya controversia ha ocupado la atención de este *Informe* apenas unas líneas más arriba), así como para la adopción de otras medidas igualmente favorables para Canarias (exenciones arancelarias, nuevo régimen especial de abastecimientos, promoción de la reforma de la OCM del plátano); todo ello, al amparo de la cláusula de ultraperifericidad existente para los territorios de ultramar incorporada al art. 299.2 del Tratado de Amsterdam.

2002

RASGOS GENERALES 2002

Próximo el final de la V Legislatura, este año 2002 ha venido caracterizado por el signo de la normalidad institucional. En una Comunidad Autónoma donde ninguna formación política acostumbra a alcanzar mayorías absolutas, ni en esta Legislatura, ni en las precedentes, y donde por consiguiente se requiere siempre el pacto y la búsqueda de fórmulas de coalición, sin lugar a dudas, éste sería el primer dato a destacar.

El Pacto CC-PP suscrito para toda la Legislatura ha evidenciado así a lo largo de este 2002, ciertamente, un buen estado de salud. Dicho sea en términos generales; porque también ha podido percibirse algún episodio crítico. Pero, para apreciar lo uno y lo otro, se hace preciso con carácter previo la concurrencia de dos factores, que actúan como claros condicionantes.

Está, en primer término, el hecho de que desde el pasado 2001 el apoyo proporcionado por el PP a CC en el Gobierno de Canarias es solamente externo, es decir, de índole estrictamente parlamentario. Esta circunstancia, por un lado, ha venido a sofocar decisivamente la tensión interna antes existente dentro del PP, hasta el punto de que, en una inequívoca línea de continuidad ya iniciada el pasado 2001, puede decirse que la calma ha sido total consolidándose el actual liderazgo dentro del partido. Pero, por otro lado, desde el reverso, ha dificultado la decantación de una opción política claramente diferenciada, que pueda ser percibida por el ciudadano. Pese al innegable esfuerzo realizado en tal sentido, la tarea se presenta de muy complicada realización, entre otras cosas, en atención a la concurrencia de un segundo factor que, aunque exógeno, también hay que tomar en consideración por su evidente implicación en el asunto.

Hay que referirse igualmente, en segundo término, al sostenido apoyo que, en el ámbito de las Cortes Generales, CC ha venido prestando al PP como partido gobernante. Apoyo particularmente valioso a lo largo de 2002, a partir de la incipiente tendencia de CIU por empezar a desmarcarse. Ya ha habido alguna ocasión en que, precisamente, CC se ha quedado sola en su apoyo a las iniciativas parlamentarias del PP: la última —por cierto, nada anecdótica— ha tenido lugar con ocasión de la aprobación de la Ley Orgánica, reguladora de la Calidad de la Educación (LOCE). Pese a la conocida mayoría absoluta de que dispone el PP en el arco parlamentario, no menos conocida es su aversión, por decirlo gráficamente, a «salir sólo en la foto».

La concurrencia de los factores indicados ha multiplicado la complejidad de la posición institucional ostentada por el PP en Canarias. Si bien es cierto que en líneas generales ha sabido desempeñar no sin dificultad el rol así dispuesto, la crisis se desató sin dudarle con diáfana claridad cuando, ya a finales de este año, el PP se sumó a la enmienda presentada por la oposición (PSC-PSOE) para la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Seguridad, provocando así la derrota parlamentaria de la iniciativa gubernativa de CC. Sin duda, la derrota más grave de la legislatura. Acusaciones de deslealtad se sucedieron por haberse truncado de este modo una acción que, en cualquier caso, se limitaba a propiciar el marco para la creación de la policía autonómica: la creación como tal cuerpo propio quedaba deferida a un momento posterior en cualquier

caso, cuando existiera consenso suficiente. Sabido es que la policía autonómica constituía una de las reivindicaciones políticas centrales de CC.

Sin embargo, siendo ciertas estas apreciaciones, las cosas son susceptibles de tener otra lectura, asimismo fundada, desde la oposición. Que el Pacto CC-PP se pusiera al borde de la ruptura como consecuencia del incidente expuesto parece en efecto un evidente exceso. En la exteriorización de las discrepancias podía haber así algo de escenificación: en la próxima contienda electoral, lo cierto es que CC puede continuar enarbolando una de sus principales banderas, la constitución de una policía autonómica propia, algo que en ningún caso la Ley canaria de Seguridad habría permitido alcanzar de por sí, porque, como ya se destacó, quedaba en todo caso a mitad de camino.

De cualquier forma, tras la marejada viene la calma. Y la crispación, sin duda alguna así surgida, vino a combatirse con el mejor de los bálsamos: apenas medio año antes de culminar la Legislatura, el Pacto de Gobierno CC-PP vino a reeditarse y a manifestar una vocación de permanencia más larga, concretamente, más allá de las próximas citas electorales, autonómicas (2003) y generales (2004).

El denominado ahora «Acuerdo de estabilidad y cooperación entre PP y CC» tiene tres ejes fundamentales, en lo que resulta de su parte escrita: mantenimiento del actual «status» canario en la Unión Europea, frente a los cambios que se anuncian; desarrollo del autogobierno, con referencia particular a la fijación de una nueva demarcación de las aguas interiores, mar territorial y zona económica de Canarias; y búsqueda de un modelo de inmigración que pase por el aumento de la cooperación con África, el refuerzo de las fronteras de las Islas y la planificación de la devolución o en su caso traslado de los inmigrantes. Sobre todo, la cuestión de la inmigración resulta esencial y ha pasado a convertirse en uno de los asuntos clave de la Legislatura.

En Canarias, particularmente, se siente como un tema de Estado.

Alguna de las iniciativas incluidas en el Acuerdo habrá ocasión de comentarlas en las páginas siguientes, porque ya han sido emprendidas. Pero no es esto todo, porque más a corto plazo, para los meses inmediatos, el Pacto también tiene sus objetivos, ya menos explícitos desde luego: la profundización en el REF, en particular, a través de la flexibilización de la RIC; la aprobación de los nuevos Presupuestos para 2003; y el respaldo a las Directrices de Ordenación del Territorio (Generales y del Turismo). Los dos primeros ya se han visto materializados; en punto a la consecución del tercero y último, la Cámara legislativa en este final de legislatura tiene ya la palabra, después de recorrida una larga tramitación de más de dos años.

LA LEGISLACIÓN

La tarea de legislar se ha desarrollado en 2002 a un ritmo sostenido, aunque probablemente insuficiente para poder culminar con éxito todas las iniciativas previstas para esta Legislatura. Indudablemente, el Gobierno de Canarias ha planteado sus Proyectos de Ley con excesivo retraso en no pocas ocasiones. Pero también es verdad que el Parlamento de Canarias funciona a un ritmo más lento del preciso. Hay iniciativas que llevan en la Cámara desde la pasada primavera, por ejemplo.

En cualquier caso, las propias características físicas de la Comunidad Autónoma (formada por un archipiélago compuesto por siete islas, como es perfectamente sabido) y la composición del Parlamento por Islas (conforme a un sistema de representación que prima a las islas menores) son circunstancias que en nada favorecen ciertamente una acción parlamentaria eficaz, y asimismo necesaria para convertir la Cámara legislativa en el centro y corazón de la vida política de la Comunidad Autónoma.

Trece han sido las Leyes aprobadas a lo largo de este año, aunque la mayoría de ellas (entre 6 o 7) lo son sólo en su sentido formal, al menos, en términos numéricos. A la categoría de Leyes-acto o Leyes-medida, si se prefiere, habría que adscribir así las Leyes 1 (BOE núm. 61, 12/03/2002), 3 (BOE núm. 145, 18/06/2002), 4 (BOE núm. 145, 18/06/2002), 7 (BOE núm. 187, 06/08/2002), 8 (BOE núm. 265, 05/11/2002) y 12/2002 (BOE núm. 6, 07/01/2003).

Las Leyes 1/2002, de 21 de enero y 8/2002, de 15 de octubre, coinciden en cuanto a su objeto, la cesión gratuita de un bien de la Comunidad Autónoma, operación sujeta a la autorización legislativa previa, conforme dispone la normativa patrimonial general de la Comunidad Autónoma. En el primer caso, la cesión se dispone a favor del Ayuntamiento de Icod de los Vinos, el terreno que concreta la cesión ocupa 248 m² de superficie, y el bien se destina a servir de prolongación de una vía pública; en el segundo caso, el beneficiario de la enajenación es el Cabildo Insular de Gran Canaria, la parcela tiene 3600 m² y su destino es a uso deportivo.

A los efectos de esta exposición, menos interés presentan aún las Leyes 3 y 4/2002, ambas de 20 de mayo, y que también comparten su objeto: en los dos casos, en efecto, la creación de un Colegio Profesional de Protésicos Dentales. La circunstancia de que su ámbito queda distribuido entre Las Palmas y Tenerife es lo que determina la necesidad de aprobar sendas disposiciones legales a tal propósito.

En fin, tampoco es mucho más lo que puede decirse respecto de las Leyes 7/2002, de 18 de julio y 12/2002, de 2 de diciembre. Lo mismo que en los supuestos precedentes, aquí el objeto es coincidente, la autorización de una operación de crédito, que igualmente precisa habilitación legal: en el primer caso, la concesión de un crédito extraordinario de 65.682.588 euros, para financiar ayudas, subvenciones y medias de carácter excepcional para reparar los daños producidos por lluvias, temporales y otros fenómenos naturales relacionados con la climatología adversa y de adopción de medidas fiscales y presupuestarias; en el segundo caso, la concesión de un suplemento de crédito, de 48.960.957 euros, casi todo él para la financiación de la sanidad, aunque una porción menor se destina también a la Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica.

Si no estrictamente de una Ley-acto, algo en cualquier caso muy similar es el contenido de la Ley 9/2002, de 21 de octubre (BOE núm. 265, 05/11/2002), en cuanto que aquél prácticamente se limita a abrir y cerrar una convocatoria para el otorgamiento de indemnizaciones a las personas excluidas de los beneficios reconocidos por la legislación estatal y que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos regulados en la Ley 46/1997, de Amnistía. A la regulación de la tramitación de tales ayudas, su naturaleza y cuantía y demás aspectos colaterales se contrae en efecto la normativa objeto ahora de nuestra consideración.

De las Leyes restantes, la Ley 11/2002, de 21 de noviembre (BOE núm. 302, 18/12/2002), carece asimismo de interés especial. Se limita a una mera modificación puntual de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias (Ley 4/1999, de 15 de marzo), que afecta exclusivamente a dos de sus previsiones: se procede a dar nueva redacción a los artículos 96.2 a) y 99.1 de la Ley 4/1999, con vis-

tas a precisar la tipificación de la infracción relativa a realizar obras sin autorización administrativa cuando las mismas sean de estricta conservación y a modificar las cuantías objeto de multa.

Sin duda, mayor atención suscitan a los efectos de esta exposición las Leyes 2 (BOE núm. 97, 23/04/2002), 5 (BOE núm. 152, 26/06/2002), 6 (BOE núm. 187, 06/08/2002), 10 (BOE núm. 302, 18/12/2002) y 13/2002 (BOE núm. 55, 05/03/2003). De estas cinco Leyes cuyo contenido queda por explicitar, tres de ellas versan sobre materia fiscal (Ley 10/2002: tramo autonómico del IRPF), financiero (Ley 13/2002: Presupuestos generales para 2003) o se sitúan en conexión relativa con tales materias, al menos, en teoría (Ley 2/2002: Ley de Acompañamiento).

La Ley 10/2002, de 21 de noviembre, por la que se regula el tramo autonómico del IRPF en la Comunidad Autónoma tiene en realidad un propósito más modesto de lo que aparenta su propio título y, en cualquier caso, de las posibilidades abiertas a la Comunidad Autónoma por la normativa estatal desde 1996 (Ley 14/1996), a partir de la implantación entonces del principio de la corresponsabilidad fiscal. Pese a la profundidad de la competencia autonómica así reconocida, la Ley 10/2002 apenas se reduce a ampliar el cuadro de las deducciones. Se contemplan así cuatro deducciones autonómicas (con finalidad ecológica, para la rehabilitación o conservación del patrimonio histórico de Canarias, para restauración, rehabilitación o reparación de bienes culturales y gastos de estudios por traslado de descendientes solteros menores de 25 años fuera de la isla de residencia del contribuyente), con imposición en todo caso de límites máximos de la cuota íntegra autonómica (10%, en general; salvo la última deducción, 40%) en punto a la efectiva aplicación de tales deducciones.

La Ley 13/2002, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2003, constituye en primer término la expresión de la política económica que se proponen emprender las instituciones autonómicas durante dicho año. Siempre con el límite del objetivo de estabilidad presupuestaria impuesto por la normativa estatal (Ley 18/2001 y Ley Orgánica 5/2001), pero pretendido también como propio por la Comunidad Autónoma y que ya viene realizándose desde hace dos años, en la afirmación incorporada a la propia Exposición de Motivos de la Ley 13/2002. Continuando con lo expresado por ésta, en cuanto a los ingresos, la estructura de los tributos autonómicos, tanto propios como cedidos, no sufrirá variación en relación al ejercicio anterior, actualizándose sólo los tipos de las tasas administrativas al mismo nivel que el previsto para la inflación. Por lo que hace a los gastos, destaca el significativo peso de las políticas sociales, siendo reseñable el esfuerzo para incrementar el gasto en sanidad, servicios sociales, justicia y educación. En infraestructuras sobresalen los créditos dispuestos para carreteras y puertos (conforme a los planes sectoriales aprobados por el Gobierno) y para saneamiento, depuración y reutilización de aguas. También, en materia turística y de sociedad de la información. En cuanto a la estructura de la Ley, su contenido se integra por un lado con el mínimo necesario y esencial, constituido por la previsión de ingresos y la autorización de los gastos que pueden realizar la Comunidad Autónoma y los entes adscritos o vinculados a la misma, y por otro con el que directamente guarda relación con aquél, siendo imprescindible para su mejor interpretación y ejecución, como las normas para modificar y ejecutar los créditos presupuestarios, las prescripciones sobre gestión presupuestaria y gastos de personal o la regulación de las operaciones financieras. Como consecuencia inevitable de la necesidad de incorporar a la Ley sólo las materias que por su naturaleza le sean propias, se han minorado las normas tributarias. De este modo, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2003 se integran por los propios de la Comunidad Autónoma, a los que se suman los de sus organismos autónomos de carácter administrativo (9: Academia Canaria de Seguridad, Agencia Canaria de Evaluación de Calidad y Acreditación Universitaria, Agencia de Protección del Medio Ambiente

Urbano y Natural, Instituto Canario de Administración Pública, Instituto Canario de Estadística, Instituto Canario de Formación y Empleo, Instituto Canario de Investigaciones Agrarias, Instituto Canario de la Mujer y Servicio Canario de Salud) y comercial (Instituto Canario de Hemodinámica y Hemoterapia), los de sus Entidades de Derecho Público (3: Consejo Económico y Social, Radiotelevisión Canaria y Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias), y los Presupuestos de explotación y capital de sus sociedades mercantiles. No es preciso ahondar sobre las reglas dispuestas para las vinculaciones de crédito, modificaciones de crédito, retenciones, transferencias, competencias al respecto de las distintas autoridades (Título I), así como sobre las medidas de gestión presupuestaria (Título II): autorizaciones de gasto, gestión de transferencias, control interno de determinados gastos, etc. Tampoco, sobre los gastos de personal y medidas de gestión de personal (Capítulos I y II del Título III). Entre las operaciones financieras contempladas (Título IV) figuran las de endeudamiento (Capítulo I: art. 46-48) y los avales (Capítulo II: art. 49). Y la Ley 13/2002 se completa con un escueto Título V, que recoge puntuales normas tributarias para el Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo (art. 50), tasas autonómicas en general (art. 51) y Tasa Estatal sobre juegos de suerte, envite o azar (art. 52).

El excurso por las Leyes de contenido fiscal, financiero o análogas ha de cerrarse con el examen de la Ley 2/2002, de 27 de marzo, de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador. Es la comúnmente denominada «Ley de Acompañamiento»; aunque debe resaltarse que, en el caso concreto de Canarias, esta Ley aprobada en 2002 (Ley 2/2002) no es la que acompaña a la Ley de Presupuestos para el siguiente 2003 (Ley 13/2002), sino la que debía acompañar a la anterior Ley de Presupuestos (Ley 9/2001, de 28 de diciembre) y respecto de la cual ha quedado claramente rezaga y a la que consiguientemente no acompaña. Esta es una práctica un tanto heterodoxa de la Comunidad Autónoma, ya denunciada en anteriores ocasiones, pero que seguramente alcanza ahora su culminación. Es cierto que, por un lado, la Ley de Acompañamiento este año ha tardado menos de lo habitual (en otros años, era normal que se retrasara hasta mayo o junio), pero no lo es menos, por otro lado, que, en buena parte, ello es debido a una abreviación de los trámites parlamentarios que ha desencadenado una vivaz reacción de la oposición parlamentaria que ha terminado planteando abiertamente el conflicto ante el Tribunal Constitucional, merced a la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad por la vía abierta para 50 Diputados. Definitivamente, por consiguiente, tocará ahora al Alto Tribunal pronunciarse sobre la licitud de la indicada práctica. Ha de subrayarse, en distinto orden de consideraciones, que el número de Leyes afectadas se ha incrementado en esta ocasión y afecta a cerca de una veintena. Dentro de las normas tributarias (Capítulo I) se incorporan nuevas tasas: por la expedición del diploma de Mediador de Seguros titulado, para la autorización de apertura de escuelas deportivas náuticas, academias de navegación de recreo y centros de buceo deportivo, por expedición del carnet de las profesiones marítimo-pesqueras, y para la autorización de apertura de centros de buceo profesional. Entre las medidas en materia de organización administrativa (Capítulo II), se reforman distintas Leyes (Ordenación del Territorio: Comisión de Valoraciones; Estadística: Unidades Estadísticas), se procede a la regulación de la Inspección Médica de la Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica y se crea la Agencia de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria. Dentro de las medidas en materia de gestión (Capítulo III), las previsiones son más numerosas e inciden sobre mayor número de disposiciones. La Ley 7/1984, de la Hacienda Pública, es la más afectada (arts. 7-9, 11-13 y 17) destacando en lo que aquí interesa la introducción de un nuevo art. 67 bis para la regulación de las operaciones de endeudamiento de las sociedades mercantiles y las entidades de Derecho Público (art. 9) y la clarificación de las competencias en materia de contratación:

aprobación de pliegos generales y particulares y proyectos técnicos mediante la modificación del art.104 (art. 11), Otras Leyes que experimentan modificaciones son las Leyes 3/1999 (Fondo Canario de Financiación Municipal: art. 6), 11/1986 (Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia: art. 10), 8/1987 (Patrimonio: art. 14), 7/1995 (Turismo: art. 15), 11/1997 (Electricidad: art. 16) y 6/1999 (Juego: art. 18). Entre éstas destaca la reforma de la legislación patrimonial: se modifica su art. 42 sobre enajenación de bienes muebles; la de electricidad: se reforma su Disposición Adicional Quinta para introducir un segundo apartado e incorporar a él la figura del gestor de la red de transmisión, como sujeto distinto del operador del sistema; y la del juego: se altera la literalidad de su art. 12 para contemplar los locales de apuestas externas y habilitar al Gobierno para el correspondiente desarrollo reglamentario. Y de éstas en concreto habría que resaltar la atinente a la electricidad, porque ha motivado la interposición de un recurso de inconstitucionalidad esta vez por el Gobierno de la Nación. Sobre las medidas en materia sancionadora (Capítulo IV), se procede a la incorporación de un Título entero a la Ley 9/1987 (Servicios Sociales) para incluir un régimen sancionador en materia de servicios sociales especializados y a la incorporación de una normativa sancionadora específica en materia de pesca marítima en aguas interiores, marisqueo y acuicultura. En materia de personal (Capítulo V) aparecen también implicadas un buen número de Leyes, fundamentalmente, aunque no sólo, la Ley 2/1987 (Función pública). Importantes son las reformas del personal en materia de patrimonio histórico-artístico (art. 2) y del personal de la Audiencia de Cuentas (art. 30). También, las normas sobre funcionarización (art. 29). Son también dignas de destacar, por último, las previsiones introducidas ya entre las Disposiciones Adicionales, de distinto y heterogéneo signo, aunque cabría destacar la reforma de las Leyes urbanísticas (Ordenación del Territorio: Decreto Legislativo 1/2002 y de Medidas Urgentes: Ley 6/2001), para la imposición de plazos taxativos para la aprobación provisional por los Ayuntamientos de los planes generales (Tercera) y la ampliación en 4 meses del plazo para la aprobación provisional de las Directrices de Ordenación General y del Turismo (Quinta), así como las de la Ley 1/1998 (Espectáculos Públicos), con vistas a facultar la adopción de la clausura inmediata de locales (Cuarta), y la de la Ley 10/1990 (Colegios Profesionales) para excluir de la colegiación obligatoria a los profesionales vinculados a las Administraciones Públicas canarias en el ámbito sanitario en régimen de exclusividad (Sexta), lo que constituye la segundo (y, por otra parte, la última) objeción de constitucionalidad del Gobierno de la Nación en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el mismo, y del que ya se ha dado cuenta aquí con anterioridad.

Pendientes de examen restan las Leyes 5 y 6/2002. Dentro de las de carácter orgánico o institucional, la iniciativa más importante emprendida en el curso de este año es la que ha cristalizado en la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias. Si en 2001 tocó el turno al Diputado del Común en el marco del proceso de renovación institucional impulsado a partir de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, ahora lo ha sido para el Consejo Consultivo de Canarias; y como en el caso precedente, la envergadura de la reforma ha aconsejado la aprobación de un nuevo texto legal y no la mera modificación puntual del antes existente. Ciñendo nuestro análisis a las novedades más significativas, que afectan a decir verdad a todos los aspectos vitales del organismo —composición, funcionamiento y funciones—, cabría resaltar la ampliación de 5 a 7 en el número de consejeros (art. 4), el establecimiento de dos secciones junto al pleno (art. 15) y la atribución de la competencia para dictaminar con carácter general todo proyecto de ley, excepción hecha del de Presupuestos (art. 11). Es discutible el aumento de consejeros aunque puede explicarse por el notable incremento de los asuntos a conocer. Las secciones están permitiendo en cambio, con toda claridad, dar una mayor dinamicidad al Consejo Consultivo una vez consolidado el cuerpo de doctrina legal sobre los asuntos que ha de conocer. Y, por último, la extensión de la competencia a todos los proyec-

tos de ley no tiene parangón en otras autonomías, como han destacado expresamente algunas memorias de organismos similares que se han cuidado de efectuar el correspondiente análisis comparativo; pero mal se compadece con el mantenimiento de los plazos habituales a tal efecto para la emisión de dictámenes, sin reglas especiales, como al contrario acaece en la experiencia de muchos otros organismos consultivos.

La última de las Leyes que hemos de contemplar es la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. Como expresa su propio título, su eficacia territorial es limitada, aunque no por ello dista de presentar enorme interés. Porque en definitiva aspira a promover un modelo de desarrollo turístico distinto y alternativo al habitual en Canarias. Hasta ahora ha prevalecido la urbanización turística del litoral. En estas islas, sin embargo, el atractivo litoral (playas) es menor; por ésta y otras razones, y siempre «sobre el papel», su desarrollo económico ha sido menor. A fin de favorecer éste en última instancia, la Ley 6/2002, que ya figuraba como previsión necesaria en las disposiciones sobre la «moratoria» turística emanadas el año anterior, habilita el desarrollo turístico en áreas de suelo rústico. Polémica decisión en todo caso en atención a los singulares valores naturales concurrentes en estas islas. Corresponde a los planes insulares la determinación de las áreas y las condiciones de implantación de este uso (art. 3), pero la Ley 6/2002 establece las normas «de aplicación directa» que necesariamente han de incorporar tales planes insulares (art. 4) y, en todo caso, los «estándares» exigibles y demás limitaciones (art. 7-9). Como establecimientos turísticos se distinguen dos categorías, pequeña y mediana dimensión; esta última puede alcanzar hasta 200 plazas (art. 7). Se fijan sin embargo superficies mínimas de notable extensión: así, 10.000 m², con carácter general, fuera de los asentamientos rurales y agrícolas (art. 8). E igualmente se impone a los propietarios un canon para la obtención del aprovechamiento en estos supuestos: entre un 5 y un 15% (art. 9).

Hasta aquí, la crónica de la actividad legislativa desarrollada en 2002. Aunque, en esta ocasión, alguna mención adicional merecen las iniciativas que se encuentran en curso de tramitación. Es de destacar que apenas han prodigado, como en otros años, normas de ordenación sectorial. Pero es que algunas llevan bloqueadas en el Parlamento desde la pasada primavera, como es el caso de los Proyectos de Ley de Vivienda y Puertos. En ambos casos hay dificultades para sacarlos adelante, con objeciones incluso de los socios parlamentarios (PP) que apoyan externamente al partido gobernante (CC): en parte, tales dificultades se explican por el establecimiento de ciertas fórmulas centralizadas que los textos indicados patrocinan. Más claro es en el caso de puertos, aunque en su organismo rector se reconoce también la participación de cabildos y otras instancias. En vivienda, con todo, los consorcios asimismo se contemplan como amenaza potencial a las competencias de los cabildos. No obstante los evidentes recelos que se suscitan desde una perspectiva descentralizadora, la búsqueda de fórmulas organizativas de carácter mixto resulta una exigencia inevitable para el funcionamiento del sistema institucional canario, como la realidad de tantos sectores pone de manifiesto. Igualmente, desde la primavera pasada, está pendiente de aprobación una ley de carácter orgánico, para dar viabilidad a la creación del Servicio Canario de Empleo y reemplazar el actual ICFEM: se pretende establecer una plataforma organizativa diversificada, para atender por un lado a la gestión de los fondos públicos que dependerá exclusivamente de la Administración autonómica, y al diseño de políticas activas de empleo, estructura esta última más abierta y participada. Y lo mismo, las iniciativas legislativas para la reforma del sistema electoral y para la atribución al Presidente del Gobierno de la facultad de disolver la Cámara Legislativa: en estos casos, las dificultades políticas son más evidentes que en los casos anteriores; aunque de envergadura son también las técnico-jurídicas, derivadas de la falta de previsión estatutaria para la disolución gubernativa del Parlamento.

En cualquier caso, la verdadera «oleada» de Proyectos de Ley ha tenido lugar después del verano: así, si se nos permite esta clasificación, normas de ordenación sectorial (pesca y transportes), de carácter orgánico (Consejos Sociales) y prestacional (mayores, juventud y becas de estudios), de carácter administrativo general (silencio), las atinentes a singulares sectores pero extremadamente importantes (comercio) y las fiscales (distribución de los rendimientos tributarios provenientes de ingresos vía REF entre las Administraciones Públicas canarias). Muchas de ellas corren riesgo de quedarse en el camino a la vista del final de la Legislatura. Y, entre ellas, la que constituye seguramente la prioridad política máxima de toda la Legislatura, la aprobación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo. La Ley 6/2001, a este respecto, atribuyó la competencia al Legislativo (en el originario texto de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias, la competencia se residenciaba en el Gobierno) y, además, sometía las Directrices a un doble procedimiento parlamentario: primero, el previsto para los programas de gobierno; después, ya como proyecto de ley (de artículo único). Complejo procedimiento, así, pues; y sólo la primera de estas dos fases ha comenzado propiamente.

ACTIVIDAD NORMATIVA DEL GOBIERNO

En contraste con la actividad legislativa, la actividad normativa desarrollada por el Gobierno de Canarias en el período examinado ha sido ingente. Es imposible referirla aquí del todo, y por ello resulta necesario remitirse a las fichas que completan este estudio. Sin embargo, es menester destacar en este punto que las reglamentaciones han afectado a todos los ámbitos, prácticamente, sobre los que la Comunidad Autónoma proyecta su acción administrativa.

Así, y sin ánimo de ser exhaustivos, en materia de educación destacan el reglamento de ordenación de la inspección (Decreto 135/2002), o la creación de la Agencia de Evaluación y Acreditación Universitaria (Decreto 103/2002) y la regulación del régimen del personal docente e investigador contratado y de los complementos retributivos del profesorado universitario (Decreto 140/2002): estos dos últimos se presentan como desarrollo de la LOU, en el ámbito de la educación superior, mientras el primero lo es de la LOGSE y de la LODE, en el ámbito de la educación general. En asuntos sociales, el reglamento de desarrollo de la Ley del Voluntariado (Decreto 13/2002) y el reglamento de organización y funcionamiento de los centros de menores (Decreto 36/2002). En trabajo, la modificación del Instituto Canario de Seguridad Laboral (Decreto 54/2002) y la adaptación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus organismos autónomos (Decreto 73/2002). En transportes, la regulación del otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones para el transporte público y privado complementario de viajeros y mercancías (Decreto 6/2002) y del transporte terrestre sanitario (Decreto 154/2002). En función pública, la creación de especialidades en los grupos y escalas de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma (Decreto 9/2002). En materia administrativa (relaciones Administración y ciudadanos en general), el reglamento del sistema de sugerencias y reclamaciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias (Decreto 161/2002). En contratación, la aprobación de los pliegos tipo de cláusulas particulares de los distintos contratos administrativos (Decreto 52/2002). En agricultura, la reglamentación del Instituto de Investigaciones Canarias (Decreto 77/2002). En juego, el reglamento del juego del bingo (Decreto 85/2002). En aguas, el reglamento del dominio público-hidráulico (Decreto 86/2002). En materia económica, la regulación de la obra benéfico-social de las Cajas de Ahorro (Decreto 10/2002), y en materia fiscal, las normas de desarrollo del AIEM en Canarias (Decreto 34/2002). En medio ambiente, el reglamento de funcionamiento de los puntos limpios (Decreto 29/2002). En materia de vivienda, por último, el

Decreto 75/2002, que regula la autoconstrucción de viviendas (y que se suma a los Decretos 69, 70 y 76/2002, publicados todos en la misma fecha: BOC de 8 de julio). En comercio, la regulación de horarios comerciales (Decreto 201/2002). Probablemente, de todos los mencionados los que mayor interés jurídico y administrativo manifiesten sean los Decretos 86/2002 (reglamento del dominio público-hidráulico) y 161/2002 (reglamento del sistema de sugerencias y reclamaciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias).

Deliberadamente se ha dejado para el final la acción desplegada en materia de ordenación territorial y urbanística. Es cierto que los reglamentos ejecutivos de la legislación vigente (Decreto Legislativo 1/2000) se están retrasando, pero no lo es menos que no por ello las iniciativas desarrolladas han sido de la máxima trascendencia. Así, por ejemplo, en el ámbito de la planificación insular, se han dado pasos de enorme importancia con la aprobación del Plan Insular de Ordenación de El Hierro (Decreto 28/2002) y Tenerife (Decreto 150/2002), al tiempo que se ha consolidado el de Fuerteventura (Decreto 2/2002), si bien sin el correspondiente apartado turístico. Teniendo presente que los de Gran Canaria y Lanzarote ya fueron aprobados con anterioridad (por cierto, ambas islas han iniciado la revisión de sus planes, particularmente urgente en Gran Canaria: Lanzarote puso en información pública en agosto su documento de avance; y otro tanto hizo Gran Canaria, respecto del documento ya aprobado inicialmente: su aprobación provisional se espera así para principios de 2003), la mayoría de las islas disponen de su planificación insular. En el planeamiento urbanístico general, los municipios de Canarias han avanzado también probablemente de modo decisivo en la tramitación de sus instrumentos de ordenación para la adaptación al marco legal vigente. Lo mismo cabe decir en la planificación ambiental: emblemática ha sido la aprobación de los planes rectores de uso y gestión del Parque Rural del Nublo en Gran Canaria (Decreto 149/2002) y del Parque Nacional del Teide en Tenerife (Decreto 153/2002). Y, sobre todo, se ha avanzado en las Directrices de Ordenación General del Territorio y del Turismo, culminándose su «fase administrativa» en 2002: fueron objeto, en efecto, de aprobación inicial primero (Decreto 83/2002 de 24 de junio) y de aprobación provisional después (Acuerdo del Gobierno de 4 de noviembre de 2002). De este modo, las Directrices se juegan su suerte ya en el Parlamento de Canarias.

Al margen de la acción administrativa, de interés es asimismo resaltar que la Audiencia de Cuentas se ha dado un nuevo reglamento de organización y funcionamiento (publicado por Resolución del Presidente del Parlamento de Canarias de 1 de julio de 2002).

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

La conflictividad constitucional desatada entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias este 2002 ha experimentado un ligero repunte, que ha afectado por lo demás a las cifras globales de manera que en el momento presente siguen vivos y pendientes de sentencia 21 asuntos (el año precedente: 16). Esto hace que Canarias sea la cuarta Comunidad Autónoma que más conflictos mantiene abiertos tras Andalucía, Cataluña y Castilla-La Mancha. En total, son 16 Leyes, 2 Decretos y 3 Resoluciones de distinto signo (Estado: 4 Leyes y 1 Resolución; Comunidad Autónoma de Canarias: 12 Leyes, 2 Decretos y 2 Resoluciones). Los del Estado son relativamente recientes (entre las Leyes impugnados, así, las de Presupuestos (1997), Electricidad (1997), Escalas en el ámbito marítimo-pesquero (1999) y Ordenación del Territorio (1999). Por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias, los conflictos abiertos penden desde 1992 y la mayoría de ellos se refiere al alcance constitucional del régimen de protección del REF.

Entre las nuevas impugnaciones de este año, cabe anotar tres asuntos: la Comunidad Autónoma de Canarias se estrenó con la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (Ley de Acompañamiento), cuyo art. 79 modifica el anexo que acompaña a la Ley 27/1992 (Puertos Generales del Estado), al objeto de incluir el de Guía de Isora (Tenerife) como puerto de interés general, cuando lo cierto es que está todavía en fase de proyecto y, por tanto, sin construir propiamente.

Pero es la Ley de Acompañamiento de la Comunidad Autónoma de Canarias (establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador: Ley 2/2002) la que ha provocado mayor conflictividad cualitativa y cuantitativamente. Contra ella se han promovido dos recursos de inconstitucionalidad.

Primero, por el Presidente del Gobierno de la Nación, que viene a objetar dos preceptos. Sobre todo, el art. 16, que añade a la Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/1997 (Electricidad) un nuevo apartado, con vistas a crear la figura del gestor de la red de transmisiones como garante de su funcionamiento, y que asume por otra parte hasta 16 funciones, atribuidas por la normativa estatal al operador del sistema en la opinión del Gobierno, e introduciendo por tanto una clara confusión entre los perfiles de ambas figuras, lo que vulnera las bases del régimen energético (art. 149.1.25.º de la Constitución; también se invoca como infringido el art. 149.1.13.º), siempre según la misma opinión. Asimismo, la Disposición Adicional Sexta, que modifica el art. 9 de la Ley 10/1990 (Colegios Profesionales) a fin de eximir de la colegiación obligatoria a los profesionales que trabajan en exclusiva en el ámbito de la sanidad pública canaria (Servicio Canario de Salud), lo que, siempre en la opinión del Gobierno de la Nación, transgrede el art. 149.1.18.º (régimen básico de las Administraciones Públicas: y las Corporaciones Profesionales lo son).

Acaso más enjundia tiene el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley 2/2002 por el Grupo Socialista del Congreso (50 Diputados): no es, por lo que parece, criterio general de este Grupo la impugnación de normas autonómicas; pero quizás en esta ocasión han prevalecido consideraciones generales sobre la función institucional de las leyes de acompañamiento. En la denuncia del Grupo recurrente, hasta una veintena de Leyes resultan modificadas en el curso de apenas una semana, y por el procedimiento abreviado; por otro lado, se modifican disposiciones, de acuerdo con los recurrentes, sin conexión alguna con el ejercicio presupuestario. Por eso, el recurso tiene de entrada carácter general, aunque también se proyecta en concreto sobre los arts. 12, 13 y 30.

Ambos recursos de inconstitucionalidad han sido admitidos a trámite (Providencias de 16 de julio de 2002); y en el primero de ellos el Presidente del Gobierno invocó el art. 161.2 lo que produjo la suspensión cautelar de los preceptos impugnados, más tarde levantada sin embargo mediante Auto de 10 de diciembre de 2002, por lo que hace art. 16, si bien en la práctica ello no se ha llevado a la práctica todavía.

Entre las cuestiones de inconstitucionalidad admitidas a trámite este año (4841/2001, 30/2002, 430/2002, 4831/2002, 6548/2001 y 767/2002), ya por último, destacan las dos últimas que conciernen a la reforma de la normativa turística (introducida por la Ley 5/1999) a fin de incorporar una nueva regulación del principio de la unidad de explotación de los establecimientos alojativos, que entre otras determinaciones contempla el reconocimiento de un derecho de adquisición

preferente a favor de los titulares de las unidades de explotación cuya forma de ejercicio se ajustará a lo previsto para el retracto legal de los copropietarios: esta previsión fue suprimida al año siguiente, pero la objeción de constitucionalidad permanece por invadir competencias reconocidas al Estado por el art. 149.1.8.º de la Constitución. También la primera de las cuestiones de inconstitucionalidad antes planteadas versa sobre la legislación turística y suscita problemas de constitucionalidad desde la perspectiva competencial, aunque en este caso de los Cabildos Insulares cuya garantía institucional se considera conculcada por habilitar por vía gubernativa la revisión de la clasificación de los establecimientos turísticos. Nos permite ello situarnos ya en la cuestión de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales.

COOPERACIÓN CON LAS CORPORACIONES LOCALES

En 2002 se ha asistido en este ámbito a un episodio auténticamente trascendental. De cristalizar definitivamente estaríamos sin duda ante el que podríamos tildar de «acontecimiento del año», en el marco del presente *Informe*. Resulta concretamente que ha habido acuerdo en el reparto de ingresos derivados del REF entre la Comunidad Autónoma, Cabildos y Ayuntamientos a fin de establecer un marco estable y sólido que garantiza la seguridad en la financiación de la hacienda local que hasta ahora, y desde hace ya algún tiempo, venía faltando y no tenía consecuentemente sino carácter coyuntural. Estamos hablando de una recaudación importante (en las previsiones de 2001, casi 950 millones de euros).

Después de años de improvisación y, sobre todo, de estar a reglas diferenciadas según los tributos (y aun dentro de ellos según su objeto, como en el caso del IGIC), la propuesta aceptada de reforma del sistema de financiación de las Corporaciones Locales pasa por la creación de una bolsa única compuesta por todos los ingresos derivados del REF: el IGIC (Impuesto General Indirecto Canario, en funcionamiento desde 1991), el Impuesto de Matriculación y el AIEM (Arbitrio Insular de Entrega de Mercancías, creado en 2001). A partir de dicha bolsa quedan asignados del total un 58% a las Corporaciones Locales (Cabildos y Ayuntamientos) y un 42% a la Comunidad Autónoma (en realidad, menos, porque ésta ha de detraer un 17,7% como compensación al Estado por la extinción del ITE: Impuesto sobre Tráfico de Empresas: descontado éste, la financiación se distribuye prácticamente entre un 70 y un 30%, entre las Administraciones Públicas canarias). También, entre otras medidas, se dispone la reducción del porcentaje en que se cifran los gastos de gestión (del 5,5 al 4%), la actualización anual de los créditos para la financiación de las competencias transferidas, el reconocimiento a los Cabildos de la posibilidad de modificar la tasa insular de gasolina (que sirve para financiar el mantenimiento de las carreteras insulares), y el mantenimiento de la reserva del 5%, pero ahora no para financiar las actuaciones de las Mancomunidades Interprovinciales, sino para crear un «Fondo de Inversión Insular» para la financiación de los Planes Sectoriales (se estima en 25 millones de euros).

En seguida habrá que aludir también a esta figura, pero antes de cerrar este capítulo es preciso destacar que, alcanzado el acuerdo entre las Administraciones implicadas, hace falta todavía aprobar la legislación correspondiente que en este momento está en el Parlamento de Canarias: la aprobación parece inminente. A través de la efectiva implantación del nuevo sistema de financiación, parece que pueden quedar orilladas las viejas disputas entre islas en pro de una mayor financiación.

Ya en cuanto a los Planes Sectoriales, la existencia de esta figura proviene de 2001. Los Presupuestos correspondientes a dicho ejercicio contemplaron tales Planes en diez materias (puer-

tos, residuos, carreteras, red viaria, infraestructuras rurales y agrarias, calidad turística, saneamiento u depuración de aguas, infraestructura cultural, patrimonio histórico-artístico, plan sociosanitario, etc), lo que hace un total de 70 Planes (al tratarse de siete islas). Lo cierto es que la redacción de tales Planes se ha retrasado hasta este 2002, en que se ha reservado para su financiación 108 millones de euros: en este año por lo demás sólo se han cerrado algunos de ellos (plan sociosanitario, carreteras, red viaria). Además, la Ley de Presupuestos para 2002 ha previsto otros nuevos Planes Sectoriales en 7 materias más (potenciación de zonas comerciales, infraestructura sociosanitaria para discapacitados, plan de escuelas infantiles, infraestructuras sanitarias, de justicia).

Un último capítulo es menester abrir todavía dentro de este apartado, a fin de dar cuenta de los importantes progresos dados en el proceso de transferencia de competencias de las Comunidades Autónomas a los Cabildos, en aplicación de la reforma de la legislación sobre Administraciones Públicas practicada en 2001. A decir verdad, tales competencias eran ya ostentadas y gestionadas por los Cabildos Insulares con anterioridad, aunque a título de competencias delegadas. Lo que ahora se ha producido (a partir de los Decretos 111, 112 y 113/2002, de 9 de agosto) es la trasferencia plena, que se ha materializado justo a fines de año (20 de diciembre, para su efectividad el 1 de enero), en tres materias particularmente importantes, carreteras, medio ambiente y servicios sociales (menores y ancianos): precisamente, en el tratamiento de esta última ha estado el escollo más difícil de superar.

OTROS ASPECTOS DE LA ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

En el conjunto de la actividad político-institucional de la Comunidad Autónoma, el episodio más sobresaliente es el que ya quedó relatado al inicio de este *Informe*: el Pacto de Gobierno apenas ha tenido fisuras y sólo quebró en una ocasión con motivo del debate del Proyecto de Ley sobre Seguridad, lo que por otro lado sirvió para su revitalización con vistas a horizontes temporales más ambiciosos.

Este año, el debate sobre el «estado de la nacionalidad» trascurrió sin sobresaltos (en 2001 concluyó con la presentación de una moción de censura por la oposición), aunque algunas discrepancias entre los socios de gobierno al perfilar sus mociones constituyeron una avanzadilla respecto de lo que luego sucedió a propósito del debate del Proyecto de Ley antes indicado.

Entre los logros de la oposición probablemente el más destacado sea el haber sacado adelante, bien que con el apoyo del Gobierno, la Proposición de Ley encaminada a incorporar el barranco de Veneguera al Parque Rural del Nublo, en la isla de Gran Canaria, con vistas a evitar su urbanización turística. Por la envergadura de la operación pretendida (2.600 camas, lo que representa el 15% de las plazas de la isla) y el espacio sobre el que iba a proyectarse (160 ha., en la zona periférica de protección del Parque), esta iniciativa puede resultar paradigmática y reflejo de la época en curso (la Ley no se ha aprobado todavía, pero el visto bueno a su tramitación alcanzó la unanimidad).

Fuera del ámbito parlamentario en sentido estricto, los avatares del caso Jinámar — cuya génesis fue objeto de comentario en el *Informe* correspondiente a 2001— tuvieron su expresión más importante en el rechazo de la Audiencia de Cuentas a remitir el expediente singularizado del caso a la Fiscalía Anticorrupción, sin excluir la referencia al mismo en los *Informes* anuales; lo que sin embargo no ha servido para cerrar el caso cuyas secuelas pueden aún prolongarse y ser

particularmente importantes (a no ser que se alcance un compromiso satisfactorio para todas los implicados, incluidos los Ayuntamientos afectados).

Por lo que hace al Gobierno de Canarias, al margen de su actividad normativa, la iniciativa más destacada ha sido la constitución mediante Decreto de su Presidente de una Comisión de Expertos sobre Población e Inmigración (Decreto 195/2002), cuya composición heterogénea y plural también fue producto de la iniciativa presidencial (Decreto 196/2002). Debe retenerse que los Decretos Presidenciales son ciertamente escasos (es la fórmula también utilizada, por ejemplo, para el nombramiento de notarios en la Comunidad). En cualquier caso, el *Informe* final de la Comisión ha quedado para 2003, si bien se ha anticipado un avance del mismo a finales de año. Constituye testimonio del protagonismo que este asunto tiene en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, y que probablemente en nuevos informes obligará a una atención más exhaustiva.

De cualquier modo, y al margen de lo que el futuro venga a deparar, preciso es referirse a la firma en Canarias del denominado «Pacto de la Inmigración» cuyo objetivo fundamental es desde luego evitar el surgimiento de tensiones y más aún manipulaciones tendenciosas en materia de extranjería, sobre todo, de cara a combatir el fenómeno de la inmigración irregular. El Pacto ha sido rubricado por agentes sociales e institucionales, por el Gobierno (CC) y la oposición (PSC-PSOE), aunque de momento el PP lo ha rechazado *in extremis*.

Centrando la atención por último en los acontecimientos de la vida local, habría que subrayar dos de ellos, al menos. Primero, en el período examinado, ha tenido lugar solamente una moción de censura en el municipio de Mogán (Gran Canaria), que además ha prosperado. Se trata de uno de los dos municipios turísticos de la isla que prácticamente abarcan en su conjunto todo el sur: un lugar importante por tanto, si bien el cambio de alcalde no trajo consigo el relevo del gobierno: tanto el alcalde saliente como el entrante pertenecían a CC, formación política que además institucionalmente se mantuvo a una cierta distancia del caso, sin acudir cargo orgánico al pleno donde se elució la moción de censura.

Sobre todo, el acontecimiento local de mayor impacto se produjo en Tenerife. Aunque desatado en un municipio pequeño del centro de la isla, implicó a la postre a toda ella, con motivo de la instalación de una red de alta tensión para el suministro de energía eléctrica a los municipios (turísticos) del sur: el trazado afectaba a distintos espacios naturales (construcción de cuatro torres en cuatro parajes protegidos) y recorría el interior de la isla. Autorizado en agosto (Decreto 115/2002), la contestación popular fue extraordinaria: una manifestación en Santa Cruz congregó a más de 100.000 personas, lo que nunca antes había ocurrido. Después de pactar con la entidad beneficiaria del tendido la inexigencia de indemnizaciones, el Gobierno decidió dar marcha atrás y dejar sin efecto la autorización otorgada con anterioridad (Decreto 169/2002). De momento, para paliar el problema, se ha autorizado la instalación de dos turbinas de gas en el municipio de Arona (Decreto 160/2002), lo que ha obligado a suspender determinadas prescripciones de su planeamiento vigente. A punto estuvo todo ello de provocar una crisis de efectos imprevisibles en el Cabildo Insular de Tenerife y en la propia CC.

ELECCIONES, PARTIDOS Y VIDA POLÍTICA

Dos de las tres formaciones políticas que aspiran a gobernar Canarias han celebrado en 2002 sus respectivos Congresos. Lo hizo primero CC, que celebró el suyo en junio. Los partidarios de al-

canzar un partido único e integrado, que hiciera desaparecer la actual coalición política, hacía tiempo que habían perdido esta batalla que, con todo, se mantiene a largo plazo, a pesar de la importante oposición que despierta sobre todo, aunque no sólo, en el ámbito de la provincia de Tenerife entre los partidos políticos isleños de Tenerife (ATI), La Palma (API) y El Hierro (AHÍ). Este último ha vuelto a reingresar en CC, después de pasar toda la Legislatura fuera de ella y formando el Grupo Mixto en el Parlamento de Canarias.

En el II Congreso ha aumentado la representación de las islas periféricas (sobre todo, Fuerteventura y Lanzarote, de acuerdo también con el fuerte incremento de su población residente), de manera que la ejecutiva alcanza los 39 miembros (antes, eran 29: ahora resultan incluso 4 más de los propuestos inicialmente), de los que 18 son elegidos (los demás forman parte de ella por los cargos y responsabilidades que ostentan). Es importante todo ello, porque la ejecutiva será la encargada de despejar la incertidumbre sobre el candidato a la Presidencia del Gobierno por CC, extremo extraordinariamente polémico y sin duda una de las decisiones capitales que habrá de adoptarse en los primeros meses de 2003.

Como antesala al II Congreso de CC importa dar cuenta asimismo del III Congreso de uno de los partidos que lo integran, ICAN, que además constituye uno de sus pilares básicos. Es digno de resaltarse porque se aprovechó la ocasión del III Congreso para que el Presidente del Gobierno, destacado miembro de esta formación política, presentara en el curso del mismo un completo cuadro de las reivindicaciones competenciales pendientes, con vistas a su inclusión en el programa del partido. Entre ellas habría que resaltar la asunción de nuevas competencias en aguas interiores y mar territorial, que pretenden alargarse a la zona económica exclusiva, y la fijación de una nueva demarcación del archipiélago a partir de líneas de base rectas; la cesión mediante ley orgánica de competencias en comercio y sanidad exterior; la clásica reclamación en puertos, aeropuertos y tráfico aéreo; la gestión de los parques nacionales; el reconocimiento estatutario de la facultad de convocar referéndums, la «clarificación» (en la opinión del algunos, ya lo está) del informe vinculante del Parlamento de Canarias en los asuntos relacionados con el REF; la creación de una Agencia Tributaria Canaria y la participación directa de la Comunidad Autónoma en la Unión Europea.

A finales de septiembre, el PP celebró también su Congreso. Este se desarrolló sin sorpresas y, sobre todo, tuvo por objetivo proseguir en el lanzamiento de su actual e indiscutible líder hacia la candidatura a la Presidencia del Gobierno de Canarias.

Entrando ya en distinto orden de consideraciones, no hay que dar cuenta en este período de proceso electoral alguno, aunque 2002 ha sido indudablemente un año «preelectoral», lo que ha comenzado a dejarse sentir. El Gobierno ha pretendido dar un impulso a sus proyectos e iniciativas con vistas a acreditar el cumplimiento de los compromisos contraídos en el discurso de investidura por su Presidente y, en definitiva, con sus electores; y, por otro lado, la oposición comienza a esforzarse por marcar distancias y perfilar propuestas de acción diferenciadas.

Lo que sí interesa anotar es el conjunto de acciones desplegadas en el ámbito de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Al menos, las fundamentales. En este sentido, merece resaltarse en primer término la Ley 27/2002, de 1 de julio, de cesión de determinados tributos a la Comunidad Autónoma de Canarias, aunque producto del pacto de financiación autonómica formalizado el pasado 2001 y, a fin de cuentas, reflejo del mismo. Ya como novedad más sustantiva, la reciente Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social («Ley de Acompañamiento»), que incorpora como es habitual novedades en el REF

de Canarias (mejoras en la RIC para dotar de mayor flexibilidad a las inversiones realizadas al amparo de este instrumento, sobre todo, en el sector turístico (art. 10.2), la posibilidad de que empresas industriales y transformadoras puedan ubicarse fuera de los recintos previstos para ellas: el Gobierno de la Nación había procedido a principios de año a modificar el suelo disponible a tal efecto, pero la medida resultó insuficiente (art. 10.1); el aumento de los productos exentos del AIEM (art. 9); modificaciones al IGIC derivadas fundamentalmente de las nuevas exigencias comunitarias en materia de comercio electrónico y facturación (art. 8). En cambio, quedó finalmente fuera la polémica pretensión de incentivar a los peninsulares que se trasladan por motivos de trabajo a las islas, medida discutible en un momento de saturación de la población como es el actual.

Es importante asimismo reparar en la Proposición de Ley presentada en el Senado por CC, a fin de promover la fijación de una nueva demarcación de las aguas interiores, mar territorial y zona económica exclusiva del archipiélago. Presentada en ocasión propicia para su debate y tramitación subsiguiente (que tendrá lugar ya en 2003, y con el renovado respaldo del nuevo Estatuto de Autonomía), puesto que puede servir esta iniciativa de «test» para verificar la consistencia del Pacto de Gobierno y su revitalización a final del período examinado. Por otro lado, no puede tampoco dejar de resaltarse su conexión con el conflicto surgido a propósito de las prospecciones petrolíferas realizadas por REPSOL en aguas cercanas al archipiélago.

En efecto, en enero de 2002 el Estado concedió a esta entidad mercantil los permisos precisos a tal efecto. Se estima que podrían llegar a obtenerse 1400 millones de barriles de petróleo y 50.000 millones m³ de gas. Pese a las garantías ofrecidas por los riesgos medioambientales, el Gobierno de Canarias se mantiene en alerta. Si bien no ha recurrido en vía contencioso-administrativa la decisión adoptada: Real Decreto 1462/2001, publicada el 23 de enero siguiente (sí lo ha hecho el Cabildo Insular de Lanzarote ante el Tribunal Supremo, recurso admitido a trámite), no ha dejado de afirmar sus competencias sobre actividades mineras y extractivas y medioambiente. Asimismo, constituyen las prospecciones un foco de tensión con Marruecos.

La reciente catástrofe del «Prestige» en la proximidad de la costa gallega también ha alimentado el creciente interesamiento del Gobierno de Canarias por los problemas relacionados con sus aguas, hasta el punto de patrocinar la creación en el archipiélago de una zona de exclusión para el tránsito de petroleros y buques con mercancías peligrosas, que impida su navegación, que efectúen vertidos de combustibles y que puedan limpiar sus tanques en dicha zona, todo ello si no disponen de permiso de atraque. Se trataría de presentar la propuesta ante la Organización Marítima Internacional en marzo próximo, para su aprobación en octubre. Este momento es particularmente delicado, porque falta la prevención vía satélite que había funcionado eficazmente durante los dos últimos años.

La existencia, al menos, potencial de conflictos sobre el mar no es óbice para que la actividad convencional (convenios de colaboración) haya atravesado en 2002 un momento particularmente «dulce». De los 786 millones de euros invertidos por el Estado en el conjunto de las autonomías, 237 millones (30%) han ido a Canarias en ejecución de convenios de carácter plurianual (7 años) ya asumidos desde hace algunos años, particularmente, en materia de carreteras, obras hidráulicas y costas, lo que compromete en especial a los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente, en un esfuerzo por superar un prolongado retraso histórico (piénsese por ejemplo que en materia de carreteras los Planes Nacionales de los años ochenta no llegaron al archipiélago siendo éstas la única vía de comunicación terrestre de las islas). Esta es así la Comunidad Autónoma que más dinero recibe del Estado, por encima de Cataluña y Andalucía.

Ya para concluir preciso es hacer mención a dos operaciones privatizadoras de envergadura para Canarias y que han afectado a sendos medios de transportes auténticamente esenciales, porque son los que ponen las islas en conexión: el transporte aéreo y el transporte marítimo. BINTER y TRASMEDITERRANEA, empresas de titularidad pública, y que copaban una cuota de mercado extraordinariamente alta, han sido privatizadas. BINTER ha sido así enajenada a un grupo canario y TRASMEDITERRANEA, mediante concurso público (no exento de alguna polémica en cuanto al banco asesor de la inversión, aunque al final el Tribunal de Defensa de la Competencia y el Consejo Consultivo de Privatizaciones informaron favorablemente), a un consorcio de empresas de carácter nacional.

En sus relaciones con la Unión Europea, ya para finalizar el presente *Informe*, 2002 ha sido un año en que el protagonismo ha correspondido a la aprobación del AIEM, impulsada por el propio Gobierno de la Nación que incorporó este tributo a su Ley de Acompañamiento de 2001. No sin algún sobresalto, bastante inesperado por lo demás (patrocinado sobre todo, aunque no sólo, por los conservadores británicos) y que motivó en cualquier caso una demora considerable en la tramitación, el ECOFIN dio la definitiva luz verde en junio, si bien habrá de efectuarse un seguimiento intenso por el período previsto hasta 2011 (el AIEM afecta unos 120 productos que son gravados con carácter general entre un 5 y 15 % de su precio; en algunos casos, como el tabaco, el porcentaje sube hasta el 25%). Otros asuntos, como la consolidación de una Zona Franca complementaria a la ZEC, a la que el Estado también ha dado carta de naturaleza este año con el fin de compensar la pérdida de los Puertos Francos, tendrán que esperar a 2003 para su tramitación en Bruselas.

2003

RASGOS GENERALES 2003

Sin duda de ninguna clase, tal como ha sucedido en muchas otras Comunidades Autónomas, la celebración de elecciones autonómicas y locales (25-Mayo) ha representado el episodio más importante en la vida política e institucional del archipiélago. La trascendencia de dicho suceso no puede pasar inadvertida y recibirá en las líneas que siguen el tratamiento que merece. No obstante esto, el obligado esfuerzo por la síntesis al que también es preciso atender impone una cierta contención, a fin de no dejar de referirnos a otros acontecimientos igualmente relevantes en el marco de este *Informe*, no pocos de los cuales se sitúan por lo demás en clara conexión con el hecho mismo de las elecciones.

En Canarias, preciso es comenzar por recordarlo, tres son los niveles territoriales en los que se desarrollan las elecciones, porque al autonómico y al municipal se suma asimismo el insular, en nuestro caso, lo que dificulta los equilibrios en la formación de los gobiernos de las instituciones implicadas y, además, favorece que los pactos alcanzados por las diversas fuerzas políticas en su caso, una vez firmados con carácter general y aplicados también con tal carácter, tropiecen puntualmente con diversos obstáculos (por ejemplo, razones de carácter personal), a veces insuperables, para llevarlos a la práctica en algunas instituciones.

Así ha sucedido en Canarias: pronto llegaron PP y CC a sellar un acuerdo general con proyección sobre los tres niveles de gobierno, pero el pacto —si bien llegó a observarse de manera generalizada— no pudo funcionar de modo absoluto pese a las consignas de los partidos implicados. Ocurrió sobre todo en el ámbito de las Islas de Gran Canaria y Fuerteventura, tanto a nivel insular como municipal; y también hubo alguna otra desviación, ya aislada, en otras Islas. Probablemente, difícil era haber llegado más lejos, dado el carácter de algunas rivalidades así como el sesgo más «izquierdista», valga esta expresión convencional, de CC, en las Islas antes mencionadas. En cualquier caso, hay que reconocer que el pacto alcanzado a escala global supo imponerse incluso en situaciones nada fáciles de reconducir.

Las circunstancias expuestas influyeron a su vez en la formación del propio Gobierno de Canarias. Probablemente, en la correlación finalmente resultante en punto a la distribución de Consejerías (además de la Presidencia y la Vicepresidencia en los términos que inmediatamente se indicarán, CC obtuvo 7 Consejerías, por 3 para el PP) tuvieron aquéllas mucho que ver, aunque el PP obtuvo la Presidencia del Parlamento, como cierta compensación al desequilibrio en la formación del Gobierno, de haberse procedido a la aplicación puramente mecánica del resultado electoral y la composición del Parlamento (23 Diputados, para CC; 17, para PP; lo mismo que para PSOE; los cuales, junto a los tres obtenidos por el PIL en Lanzarote, suman el total de 60 Diputados de la Cámara).

A la vista de estos resultados, la Presidencia del Gobierno se mantuvo, desde luego, para CC, que igualmente alcanzó la Vicepresidencia, si bien han cambiado sus respectivos titulares. El Presidente ha pasado a ser ahora quien antes ocupaba la Vicepresidencia: su nominación como candidato al cargo fue el resultado de un proceso interno de CC que cristalizó en una transac-

ción respaldada así de manera unánime, porque igualmente aspiraba a lo mismo quien había sido Presidente durante toda la Legislatura precedente. Por virtud de la transacción alcanzada, se aceptaba el relevo personal y el principio de alternancia entre Islas consiguiente (de resultas de la distinta procedencia de los aspirantes) a cambio de una inversión de los roles, por así decir: de este modo, el candidato a Vicepresidente del Gobierno vino a ser quien hasta ahora ostentaba la Presidencia que retenía además la importante Consejería de Economía y Hacienda. Tras la contienda electoral, su resultado y su traducción en la conformación de las instituciones locales, esto último sin embargo no se llevó a efecto: se escindió la Vicepresidencia y la Consejería mencionada y se atribuyeron a distintas personas (la Vicepresidencia, para una mujer), ninguna de las cuales era la prevista inicialmente, esto es, el anterior Presidente. Tal circunstancia ha venido a producir una fuerte desavenencia y crispación interna en CC, no tanto por arrumbar el principio de alternancia en sí (formalmente respetado, en tanto la Vicepresidencia y la Consejería de Economía y Hacienda recaen en sendas personas de procedencia de la Isla capitalina distinta de la que proviene el Presidente), como por la escisión y el relevo personal producido en contra del criterio institucional establecido por la propia organización política antes mencionada en el nivel insular afectado. En la designación de los nuevos altos cargos del gobierno y de la administración, ello ha tenido también su reflejo en los términos que más adelante se indicarán, remisión que también se hace extensiva otros avatares igualmente acaecidos con ocasión de la formación del nuevo Gobierno autonómico.

El acontecimiento electoral vino también a influir sobre un segundo suceso que igualmente ha de ser destacado en estas líneas introductorias: la vertiginosa actividad legislativa desarrollada por el Parlamento de Canarias en menos de cuatro meses, los primeros del año, el tiempo que restaba para agotar la V Legislatura ¡Hasta veinte Leyes llegaron a aprobarse antes de las elecciones! Para evaluar estos datos no hay sino que confrontarlos con los de los años inmediatos: en los tres años anteriores correspondientes a esta misma Legislatura, el ritmo anual fue de 7, 9 y 13, sucesivamente.

Todavía mayor impresión causa la avalancha de Leyes si se repara en la circunstancia de que de las aprobadas apenas las hay reconducibles a la categoría de Leyes-acto o Leyes-medida, como en otros años precedentes; tampoco se trata de meras reformas puntuales; al contrario, la mayor parte de ellas tiene por objeto la ordenación de sectores enteros relevantes de la vida social (puertos, vivienda, pesca), o bien sus aspectos concretos más importantes (comercio: licencia comercial específica; empleo: servicio canario de empleo). Otras no menos importantes quedaron ya para la próxima Legislatura (transportes, farmacia). Habrá ocasión más tarde de detenerse en todo ello, aunque en este punto forzoso es referirse a la aprobación de la Ley de Directrices de Ordenación General y del Turismo (Ley 19/2003 [BOE núm. 162, 08/07/2003]), con la que prácticamente vino a culminar la actividad legislativa de la Legislatura. De este modo, vino asimismo a coronarse un extraordinario esfuerzo que arrancó casi tres años antes, de cuya evolución se ha dado cumplida noticia también en informes anteriores.

Ya por último, resulta menester aludir dentro de este capítulo introductorio a un suceso de la máxima relevancia desde la perspectiva jurídica estricta. En este año el Tribunal Constitucional ha sentado (y consolidado) una doctrina sobre el alcance y límites de la garantía constitucional del régimen económico-fiscal del archipiélago, por fin, hay que agregar, expresión que no puede emplearse mejor, porque hasta diez años ha tardado en resolverse alguno de los recursos pendientes de sentencia. Sin duda de ninguna clase, éste es el apartado que mayor conflictividad jurídica despierta en el ámbito de las relaciones Estado-Canarias. Una buena parte de los contenciosos planteados ante el Tribunal Constitucional versan precisamente sobre ello, lo que ex-

plica el elevado número de asuntos pendientes, por otra parte. El Tribunal Constitucional ha dictado cuatro sentencias capitales en 2003 que, por lo demás, han venido a zanjar definitivamente diecisiete asuntos (entre recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, así como conflictos de competencias): los pendientes todavía indudablemente estarán decisivamente condicionados por la doctrina ahora elaborada (sobre todo, la que contiene la STC 16/2003), que en general produce un debilitamiento de la garantía constitucional del REF (Régimen Económico y Fiscal y Especial de Canarias) sometida al examen del Alto Tribunal, sea tanto en sus aspectos materiales como formales. Justamente, alrededor de estos últimos (efectos del informe previo del Parlamento de Canarias) se ha centrado la polémica que, en realidad, atendiendo a este punto concreto, no parece dar mucho de sí. Pese a ello, ha llegado a plantearse en el Parlamento de Canarias, también este año al final de la Legislatura precedente, una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, sólo para encauzar el asunto antes indicado, precisamente, después de dada a conocer la doctrina del Tribunal Constitucional. Otros aspectos diferentes, que sin embargo han sido soslayados, sí parecen susceptibles de alcanzar mayor grado de aceptación política, por una parte, y de tener mejor encaje jurídico, por otra.

LA LEGISLACIÓN

Impresionante ha sido, ciertamente, la actividad legislativa desarrollada por el Parlamento de Canarias en 2003, sobre todo, durante los cuatro primeros meses del año, como se ha destacado en las líneas introductorias de este *Informe*; o, en otros términos, antes de concluir la V Legislatura (en los dos últimos Plenos ordinarios llegaron a aprobarse 10 Leyes, 8 en su solo día; después, hubo otros dos Plenos Extraordinarios, asimismo para aprobar sendas Leyes). Imposible es acertar a resumir ahora los contenidos de las Leyes aprobadas, por mucho que intente este examen ceñirse estrictamente a lo básico y fundamental.

Por lo demás, ámbitos materiales enteros han sido objeto de regulación; o bien, destacados aspectos dentro de dichos ámbitos; a decir verdad, Leyes estrictamente puntuales o meras Leyes-medida han sido la excepción.

Entre las primeras habría que situar las relativas a la Vivienda (Ley 2/2003, de 30 de enero [BOE núm. 56, 06/03/2003]), el Consumo (Ley 3/2003, de 12 de febrero [BOE núm. 56, 06/03/2003]), los Puertos (Ley 14/2003, de 8 de abril [BOE núm. 134, 05/06/2003]), la Pesca (Ley 17/2003, de 10 de abril [BOE núm. 162, 08/07/2003]); incluso, cabe ubicar dentro de este mismo grupo la de Asociaciones (Ley 4/2003, de 28 de febrero [BOE núm. 78, 01/04/2003]), la Electoral (Ley 7/2003, de 20 de marzo [BOE núm. 89, 14/04/2003]), Haciendas Territoriales (Ley 9/2003, de 3 de abril [BOE núm. 127, 28/05/2003]) y Cámaras de Comercio (Ley 18/2003, de 11 de abril [BOE núm. 162, 08/07/2003]). De aspectos concretos, aunque relevantes, dentro de un mismo sector, se ocupan las Leyes de Parejas de hecho (Ley 5/2003, de 6 de marzo [BOE núm. 89, 14/04/2003]), Mediación Familiar (Ley 15/2003, de 8 de abril [BOE núm. 134, 05/06/2003]) y Prevención frente a la Violencia de Género (Ley 16/2003, de 8 de abril [BOE núm. 162, 08/07/2003]); así como en Universidades, las Leyes reguladoras de Becas y Ayudas Universitarias (Ley 8/2003, de 3 de abril [BOE núm. 127, 28/05/2003]) y de Consejos Sociales y de Coordinación Universitaria (Ley 11/2003, de 4 de abril [BOE núm. 127, 28/05/2003]); en comercio, la de la Licencia Comercial Específica (Ley 10/2003, de 3 de abril [BOE núm. 127, 28/05/2003]); en empleo, la creación del Servicio Canario de Empleo (Ley 12/2003, de 4 de abril [BOE núm. 134, 05/06/2003]) y en asuntos sociales (o educación), la de Formación de Adultos (Ley 13/2003, de 4 de abril [BOE núm. 134, 05/06/2003]); incluso, en ordenación del territorio y urbanismo, la importantísima Ley de Directrices de Orde-

nación General y del Turismo (Ley 19/2003, de 14 de marzo), que merece una atención singular. De este modo, al grupo de Leyes puntuales o meras Leyes-medida habría que adscribir únicamente la del Deporte (Ley 1/2003, de 24 de enero [BOE núm. 44, 20/02/2003]), la de Protección del Barranco de Veneguera (Ley 6/2003, de 6 de marzo [BOE núm. 89, 14/04/2003]), la cesión gratuita de un bien (Ley 21/2003 [BOE núm. 302, 18/12/2003]) y la del Himno de Canarias (Ley 20/2003, de 28 de abril [BOE núm. 162, 08/07/2003]). Cierra la lista, ya a finales de año, la Ley de Presupuestos (Ley 22/2003, de 30 de diciembre [BOE núm. 32, 06/02/2004]).

Cabe perfectamente ajustar ahora nuestra exposición al criterio sistemático propuesto, por otra parte, siempre convencional y por ello mismo siempre discutible.

Sobre la Ley de Vivienda (Ley 2/2003), los aspectos más importantes que cabría destacar son: 1) La Ley encomienda la gestión de las competencias ejecutivas en materia de vivienda a una nueva entidad pública, el Instituto Canario de la Vivienda, organismo autónomo del Gobierno de Canarias, y en cuyo consejo de administración participan los cabildos insulares; junto a los representantes autonómicos e insulares se prevé la incorporación de cuatro representantes de los municipios canarios al menos dos de los cuales han de ser de municipios mayores de 100.000 habitantes; 2) La Ley aborda también el problema de la escasez del suelo aprovechando un instrumento que viene siendo utilizado por otras Comunidades Autónomas: la afectación directa de suelo a la construcción de viviendas protegidas mediante el establecimiento de un estándar urbanístico mínimo que deben incorporar los instrumentos municipales de planeamiento. En concreto, la Ley atribuye a los Planes Insulares de Ordenación y en su caso también a los Planes de Vivienda la determinación de los municipios en que es prioritaria, incluso perentoria, la construcción de viviendas protegidas. La consecuencia básica es la obligación de destinar al menos el 20% del suelo urbanizable de uso residencial y del suelo urbano afectado por operaciones de reforma interior a esta clase de uso residencial, sin que se puede destinar a este uso más del cincuenta por ciento del aprovechamiento del ámbito o sector. Para la cobertura de este estándar urbanístico la Ley admite la afectación expresa de bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados a éste. Con el fin de asegurar el cumplimiento de esta medida y evitar la inactividad de los propietarios afectados se declara causa de expropiación el incumplimiento del deber de edificación en los plazos que se señalen; 3) La Ley establece el régimen básico de las viviendas protegidas (sujetas a protección pública), bajo una regulación común y sin perjuicio de las especialidades que se establecen: en cuanto a las viviendas protegidas de promoción privada, y las asimiladas, su régimen jurídico tiende a equipararse con el de las viviendas libres, reduciéndose la intervención, control y limitaciones administrativas a lo indispensable para garantizar el adecuado destino y empleo de los fondos públicos, por otra parte, se introduce una nueva modalidad de financiación, el subsidio de préstamos no cualificados, habida cuenta que los tipos de interés de los préstamos hipotecarios se encuentran en un nivel que permite a los adquirentes obtener en el mercado libre préstamos hipotecarios de iguales condiciones que los cualificados; 4) Se define el Plan de Vivienda como el instrumento que ordena y coordina todas las acciones públicas en materia del suelo protegido y vivienda; 5) La Ley actualiza y acomoda a los principios del ordenamiento vigente el régimen de la potestad de desahucio y el de la potestad sancionadora en materia de vivienda y, en particular, en viviendas protegidas, así como el procedimiento para su ejercicio.

En la Ley de Consumo (Ley 3/2003) se ha aprovechado la elaboración de la norma para colmar lagunas de la ley estatal, especialmente, en el campo de la actuación administrativa. Destacan aspectos novedosos como el establecimiento de un modelo único de hoja de reclamación para todos los sectores económicos y profesionales, la apertura de las actuaciones de control e ins-

pección hacia modalidades de carácter preventivo, con especial regulación de las medidas provisionales y la previsión de mecanismos de resolución voluntaria de reclamaciones de los consumidores y usuarios a través de la mediación y del sistema arbitral de consumo. Se apoyan decididamente las fórmulas participativas, creando el marco que afianzará el desarrollo del movimiento asociativo y consolidando foros de diálogo en los que participen los consumidores, las organizaciones empresariales y las Administraciones Públicas, habiéndose elevado al más alto nivel el Consejo General del Consumo de Canarias, como órgano de colaboración, participación y consulta.

Tampoco es fácil intentar sintetizar el contenido de la Ley de Puertos (Ley 14/2003). Atendiendo a sus diversos Títulos cabe señalar: El Título Preliminar recoge la nueva asunción de competencias por la Comunidad Autónoma en esta materia, definiendo legalmente los puertos e instalaciones portuarias; el Título I regula la delimitación física y jurídica de los puertos, la planificación y construcción de nuevos puertos o ampliación de los existentes y la necesaria articulación entre el planteamiento urbanístico y territorial con la planificación sectorial portuaria; el Título II constituye el armazón de la Ley y la mayor dosis de novedad: se ha optado por configurar el organismo gestor de los puertos autonómicos como una Entidad de Derecho Público de la Comunidad Autónoma; el Título II se destina a la regulación de los servicios portuarios, siguiéndose en líneas esenciales la ordenación existente en el Estado y otras Comunidades Autónomas; el Título IV regula las concesiones y autorizaciones portuarias, introduciéndose la necesidad de utilizar el sistema del concurso cuando existan varias solicitudes sobre el mismo espacio, a fin de garantizar la concurrencia y la publicidad; por último, el Título V incluye un completo y exhaustivo catálogo de infracciones y sus correspondientes sanciones, así como determinadas medidas de policía portuaria para afrontar las contingencias relativas a la seguridad del puerto o a la disponibilidad de las instalaciones y para garantizar el cobro de ingresos por los servicios y actividades portuarias.

En cuanto a la Ley de Pesca (Ley 17/2003), la pesca marítima y el marisqueo son tratados en el Título I, repitiéndose la misma estructura: clases de pesa y marisqueo y sus distintos conceptos, autorización de dichas actividades y ordenaciones específicas, con la previsión de dar protección singular a determinadas zonas por su especial interés para la preservación y regeneración de los recursos; en el Título II se regula la acuicultura, destacando la previsión de un Plan Regional de Ordenación de esta actividad, así como la regulación de la concesión acuícola como concesión de actividad distinta de la demanial, y la reserva de la acuicultura al sector público cuando dicha actividad vaya a desarrollarse en el dominio público marítimo-terrestre; en el Título II se establecen algunas previsiones en materia de formación náutica y marítimo-pesquera, procediéndose a la regulación de los agentes del sector pesquero especialmente las cofradías de pescadores; el Título IV es dedicado a la investigación pesquera; la inspección y vigilancia se regula en el Título V; por último, el Título VI aborda la tipificación de las infracciones y sanciones.

La Ley de Asociaciones (Ley 4/2003) está concebida con una vocación integral, de tratamiento completo del mundo asociativo de Canarias: se contempla la posición jurídica de las personas asociadas, las bases de la organización asociativa, las reglas para su disolución y liquidación, y la intervención administrativa, no restringida a la función de registro prevista en la Constitución sino comprensiva de un notable elenco de acciones de promoción y apoyo. La Ley tiende exclusivamente a convertirse en un instrumento suficientemente transparente del régimen de funcionamiento de la asociación y de los derechos que en ella gozan sus integrantes, tanto por lo que se refiere al acceso como a la permanencia en ella, a la viabilidad de desarrollar las actividades para la que está proyectada y a participar en su gestión en la medida del interés o conveniencia

de cada persona. Las reglas de organización responden también en la Ley al principio de intervención mínima de los Poderes Públicos, prácticamente enfocada sólo a posibilitar el funcionamiento operativo de la asociación, propósito que coincide con el pretendido en la regulación de la convocatoria y constitución de sus órganos internos. En la regulación del Registro de Asociaciones, la Ley subraya su carácter meramente declarativo; y en el ámbito de las relaciones con la Administración, se pretende potenciar las asociaciones por su convergencia con el interés general protegible por la acción pública; por último, para hacer efectiva de manera continuada la participación y consulta de las asociaciones, se instituye el Consejo Canario de Asociaciones como órgano consultivo de la Administración.

La Ley Electoral (Ley 7/2003) contiene una regulación global del sistema electoral canario, afrontando el desarrollo de los preceptos estatutarios y regulando todos los aspectos del sistema a excepción de los referidos en la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía (número de diputados a elegir, escaños que corresponden a las islas y distintas barreras electorales que operan a nivel de la Comunidad Autónoma o de cada una de las Islas). Excluidos estos aspectos, se regulan así los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo, las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad, la Administración Electoral, la convocatoria de elecciones y, dentro del procedimiento electoral, la presentación y proclamación de candidaturas, la campaña electoral, las papeletas y sobres electorales, el escrutinio general y los gastos y subvenciones electorales.

Por lo que hace a la Ley de Haciendas Territoriales Canarias (Ley 9/2003), su propósito es el de crear las condiciones que hagan efectiva la estabilidad de tales Haciendas mediante el establecimiento de una serie de medidas tributarias y de financiación que les permita la planificación a largo plazo con mayor certidumbre y seguridad, a cuyo efecto elemento esencial para la consecución de tal objetivo es el régimen de distribución de los recursos provenientes del REF que corresponden a las Administraciones canarias, lo que se lleva a efecto en la Ley mediante la determinación expresa del concepto «Bloque de financiación canario», base para el reparto, que se conforma por los rendimientos anuales del IGIC (Impuesto General Indirecto Canario) y AIEM (Arbitrio Insular sobre Entrada de Mercancías) y del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte. Para la distribución se fija un porcentaje entre las Corporaciones territoriales canarias y el Gobierno de Canarias, con lo que se pone fin a los sistemas transitorios propios de la situación existente hasta ahora caracterizada por la inestabilidad de las Haciendas territoriales canarias. Atendiendo a la misma finalidad se crea el Fondo Insular para Inversiones, como instrumento que contribuye a la planificación y coordinación a largo plazo entre las Administraciones canarias. Y otra de las medidas de la Ley es, en fin, la introducción del principio de corresponsabilidad fiscal, dotando a los Cabildos Insulares de una capacidad tributaria propia, que se concreta en la posibilidad de fijar el tipo de la exacción fiscal sobre la gasolina y el gasóleo de automoción, dentro de unas bandas inicialmente fijadas.

Finalmente, dentro de este primer bloque, ha de hacerse alusión a la Ley de Cámaras (Ley 18/2003). Esta Ley pretende adaptar la normativa de Cámaras a la realidad de Canarias, potenciando los aspectos que más deben coadyuvar a profundizar en el papel representativo de los intereses generales del comercio, la industria, el turismo y la navegación y de colaboración con la Administración y en la gestión eficaz al servicio de las empresas de canarias. Estas Corporaciones, con estructura y funcionamiento democráticos, e integradas por todas las empresas en condición de electores, disponen de autonomía económica de actuación, sin perjuicio de la tutela de la Comunidad Autónoma y de la fiscalización superior por la Audiencia de Cuentas del destino de los ingresos procedentes del recurso cameral permanente. La Ley crea, por lo demás,

el Consejo General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Canarias con el fin de coordinar la actividad de todas las Cámaras canarias y de garantizar la interlocución coordinada con las principales instituciones del país.

Entre las Leyes ocupadas de desarrollar piezas más limitadas, pero importantes, dentro de un conjunto más amplio, en el fecundo y extenso ámbito de la ordenación de las relaciones privadas, cronológicamente, debe mencionarse primero la Ley de Parejas de Hecho (Ley 5/2003): esta Ley comienza extendiendo su ámbito de aplicación a cualquier situación creada por la convivencia libre, pública y notoria de dos personas, con independencia de su orientación sexual, y da un especial tratamiento a las exigencias necesarias para la constitución de este tipo de uniones, prohibiendo el acceso al registro creado al efecto, tanto a las personas que tengan entre sí un vínculo matrimonial o no, las que tengan relación de parentesco entre sí, los menores de edad emancipados y los incapacitados judicialmente. En cuanto al registro en sí mismo, es de destacar que, bajo la regla de la voluntariedad, pueden inscribirse determinados sucesos que afectan a la vida de la pareja; también es objeto de atención su régimen de publicidad. Respecto a la acreditación de la existencia de la pareja de hecho, la Ley contempla varias fórmulas abiertas a la libre elección de los convivientes. Mención especial merecen los pactos de convivencia, que se conciben como el instrumento regulador de las relaciones personales y económicas que puedan derivarse de la convivencia. En cuanto a la extinción de la pareja de hecho, se señalan sus causas, así como la inscripción registral de la eventualidad. La Ley otorga a las parejas los mismos beneficios que a las parejas que hayan contraído matrimonio, tanto en el ámbito de la función pública canaria como para el resto de la normativa autonómica de Derecho público, con excepción de la tributación conjunta respecto del tramo autonómico del IRPF.

Sin cambiar de tercio, la Ley de Mediación Familiar (Ley 15/2003). La mediación familiar constituye una fórmula para resolver conflictos familiares, recomponiendo la propia familia desde dentro, en un clima de cooperación y respeto mutuo; para este fin, los miembros de la familia en conflicto solicitan y aceptan la intervención confidencial de una tercera persona ajena, neutral y cualificada, denominada mediador, que trabajará con y para la consecución de un acuerdo justo, duradero y aceptable para los familiares en conflicto. La Ley opta por establecer el sistema como voluntario y extendido a cualquier conflicto que pueda surgir entre cónyuges, parejas de hecho, entre padres e hijos o entre hijos y en general, entre familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o aquellos que surjan entre personas adoptadas y sus familiares biológicos o adoptivos. La Ley no crea, pero tampoco excluye, el establecimiento de algún órgano público de mediación; en cambio, sí contempla la posibilidad de que los ciudadanos con pocos recursos puedan acceder a estos servicios mediante el establecimiento de un mecanismo similar al establecido en nuestro país para acceder a la justicia gratuita o turno de oficio.

Y acaso también sin forzar en exceso el planteamiento, en el campo de las relaciones privadas (o, alternativamente, en el de los servicios sociales), finalmente podría situarse la Ley contra la Violencia de Género (Ley 16/2003), cuyo objetivo es la creación del Sistema Canario de Intervención Integral contra la Violencia hacia las Mujeres, con el que se pretende establecer de forma integrada y multisectorial un conjunto unitario de servicios y prestaciones de carácter social, educativo, sanitario y de seguridad, desarrollados por las Administraciones Públicas canarias en el cumplimiento de sus respectivas competencias y por las entidades públicas y privadas que colaboren con ellas, tendentes a la prevención y erradicación de las situaciones de violencia de género en el ámbito de la Comunidad Autónoma. La Ley se organiza a partir de la descripción de las distintas formas de violencia de género, con un carácter exhaustivo para abarcar todas sus manifestaciones, y se contemplan acciones concretas de apoyo y asistencia, definiendo las fun-

ciones de cada uno de los centros y servicios asistenciales: los Dispositivos de Emergencia para Mujeres Agredidas, los Centros de Acogida Inmediata, las Casas de Acogida y los Pisos Tutelados. A su vez, prevé la colaboración de las instituciones, asociaciones y fundaciones sin ánimo lucrativo con las Administraciones Públicas canarias en el desarrollo de los planes y programas relacionados con la violencia de género.

En materia universitaria, se ha aprobado la Ley de Becas y Ayudas (Ley 8/2003), que aspira a instaurar un marco normativo general lo suficientemente flexible para permitir que las convocatorias anuales de becas puedan adaptarse a las cambiantes circunstancias del sistema universitario. Para alcanzar esa flexibilidad, se confiere al Gobierno la fijación en las sucesivas convocatorias de las modalidades y cuantías de las becas, así como los requisitos a cumplir por los beneficiarios. Se contempla además un régimen administrativo para el procedimiento de concesión, que garantice los principios de objetividad, publicidad, concurrencia e igualdad, sin entorpecer o demorar innecesariamente el control de las ayudas. Finalmente, se pretende el logro del mayor grado de coordinación posible, no sólo en cuanto a la complementariedad de las ayudas, sino también en lo que respecta a la propia tramitación administrativa de las solicitudes.

Igualmente, en este mismo campo, la Ley sobre Consejos Sociales y Coordinación Universitaria (Ley 11/2003). Las funciones del Consejo Social pueden agruparse en tres categorías: a) planificación, programación y promoción de la eficiencia de los servicios prestados por las Universidades; b) supervisión de la actividad económica y rendimiento de los servicios y de su gestión; c) interacción con los agentes sociales, económicos y productivos. En la composición de estos órganos se potencia la participación de representantes de los distintos sectores de la sociedad canaria, estableciéndose la presencia de vocales de la Administración regional y local, y de otros ámbitos sociales, productivos y culturales (sindicatos, colegios profesionales, asociaciones empresariales, personalidades de la vida cultural, empresas implantadas en Canarias con presencia en el ámbito de la investigación, etc.). El funcionamiento del Consejo, para obtener la eficacia postulada, contempla mecanismos para reforzar el carácter ejecutivo de ciertos cargos y dotarlos de infraestructuras operativas. Por otra parte, como mecanismos para la coordinación universitaria, la Ley prevé la planificación plurianual del sistema universitario y, por otro lado, el Consejo Universitario de Canarias, ya existente, cuya regulación se considera oportuno elevar de rango. Por último, la Ley establece los procedimientos para la creación y reconocimiento de Universidades, centros y estudios universitarios, así como su reorganización o supresión. Entre los aspectos más destacados figura la fijación de unos criterios generales a tener en cuenta por el Gobierno de Canarias en punto a la aprobación o implantación de nuevas Universidades, centros o estudios en la Comunidad Autónoma.

En ordenación del comercio, forzoso es referirse a la Ley reguladora de la Licencia Comercial Específica (Ley 10/2003), cuyo contenido real es más amplio de lo que parece. De entrada se fija la tipología, calificación y consideración de los grandes establecimientos comerciales. Igualmente se aborda como instrumento básico de ordenación de las estructuras comerciales los supuestos en que habrá de requerirse el pronunciamiento previo de la Administración autonómica, bien mediante la solicitud de licencia comercial específica, bien mediante la solicitud de previa autorización administrativa. Asimismo se regulan aspectos relativos a la caducidad y revocación de las licencias comerciales, así como los supuestos en que habrán de informar Ayuntamientos, Cabildos y el Servicio Canario de Defensa de la Competencia y los efectos de sus informes. En cuanto al régimen sancionador, se tipifican como infracciones muy graves el ejercicio de actividades comerciales sin la previa obtención de licencia comercial específica, así como la

venta directa efectuada al consumidor final realizada por establecimientos comerciales mayoristas, y se cuantifican las sanciones en relación con su importancia.

Todavía quedarían por tratar algunos sectores donde ha habido innovaciones importantes como, en el campo del empleo, con la creación del Servicio Canario de Empleo (Ley 12/2003). Para facilitar la ejecución de las funciones de intermediación en el mercado de trabajo y de orientación profesional, así como las políticas de empleo y de formación profesional ocupacional, se crea este organismo autónomo: el principio de eficacia, por lo demás, aconseja reunir en un solo ente gestor todas las competencias y áreas de actuación administrativa vinculadas al empleo, lo que le permitirá asimismo constituirse en un observatorio laboral del análisis y prospección del mercado de trabajo, que a su vez ayudará a definir y programar adecuadamente las políticas de formación y de ocupación del servicio. Ejercerá, además, actuaciones de apoyo a la economía social y, en coordinación con otros departamentos, acciones de estímulo a la emprenduría. A su vez promoverá iniciativas de cooperación internacional en las materias de su competencia.

Y, ya por último, a asuntos sociales (o acaso, también, a educación) cabe reconducir la Ley de Formación de Personas Adultas (Ley 13/2003). Recoge esta Ley, además de los objetivos, líneas de actuación, requisitos de acceso e impartición de enseñanzas y estructuras organizativas propias de los Centros de educación de personas adultas, los mecanismos de coordinación entre Administraciones y los de participación de los individuos en su propio proceso formativo y en los centros sostenidos con fondos públicos. Contando para todo ello con la Comisión Canaria de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas que se crea como órgano consultivo y de participación de los sectores educativos, económicos y sociales.

Mención singular muy especial merece la Ley de Directrices de Ordenación General y del Turismo (Ley 19/2003) Su objeto es precisamente aprobar tales Directrices, como establece su artículo único, y las Directrices se incorporan a la Ley como anexo. A decir verdad, las Directrices fueron objeto de una doble tramitación parlamentaria; o, si se prefiere, pasaron en dos ocasiones sucesivas por la Cámara Legislativa, de acuerdo con las previsiones de su propia normativa reguladora: una primera, que se prolongó desde noviembre pasado hasta febrero, en que quedaron aprobadas con base al procedimiento seguido para los programas de gobierno; y otra segunda, entre marzo y abril, en que quedó definitivamente aprobado el texto normativo. Quizás convenga detenerse algo más en el *iter* legislativo, lo que, por lo demás, permitirá conocer el contenido esencial de las Directrices.

En su fase inicial, junto a la aprobación de las Directrices (mediante la votación favorable del Informe presentado por la Ponencia constituida al respecto), se agregaron entonces una serie de conclusiones. Los Grupos parlamentarios clasificaron en efecto la Ponencia en una parte inicial, donde se expone la adecuación de las Directrices al Plan Director de Infraestructuras de Canarias y a la Ley de Ordenación del Territorio; a continuación, se estudia su contenido; y, por último, se recogen las normas que deben desaparecer o en su caso mejorarse: en este punto, la Ponencia mostró sus discrepancias en una docena de contenidos a los que se ofrecen soluciones alternativas.

El Gobierno quedó así emplazado a introducir los cambios propuestos. Dentro de éstos, el más trascendental es el cambio del crecimiento turístico previsto del 1%, por el 0%, hasta 2006 inclusive. En los próximos tres años, así, pues, no se podrá construir ningún nuevo complejo turístico, de ninguna categoría: solamente se salvarán los proyectos que el Parlamento califique de interés general, casos excepcionales y, casi siempre, instalaciones complementarias al turismo

(parques temáticos). Junto a esta importante modificación, se postula también la imposibilidad de compatibilizar los usos residenciales y turísticos). Como norma general, se permite la sustitución de una cama vieja por una nueva, pero también se propugna la reducción del número de camas a favor de la calidad del complejo. Por lo demás, como el crecimiento inicialmente previsto es cero, se relegan las polémicas surgidas sobre el procedimiento de la subasta o el concurso para nuevas autorizaciones, y si es el Parlamento o el Cabildo el que fija los ritmos de crecimiento. El concepto clave de capacidad de carga, que ya estaba contemplado, se desarrolla en algún aspecto y, desde luego, ha de tener en cuenta las características multidisciplinares de un territorio insular, es decir, los aspectos sociales, de infraestructuras y de necesidades energéticas entre los principales. Por último, se contempla la necesidad de recabar un análisis jurídico sobre las posibles repercusiones de la caducidad de licencias de obras otorgadas y de las modificaciones de planeamiento que deban promoverse para adaptarse a las Directrices.

Incorporados estos contenidos al documento propio de las Directrices, como era obligado, el trámite del Consejo Consultivo también dio lugar a una nueva depuración del texto en vías de tramitación: fundamentalmente, el procedimiento para la prórroga de las licencias turísticas pasó a configurarse dentro del ámbito de las competencias básicamente municipales, lo mismo que la declaración de caducidad de dichas licencias, lo que, además, por otra parte, sólo procede por circunstancias imputables al particular.

En estas condiciones, llegó el texto de vueltas al Parlamento. El PSOE se muestra proclive a respaldarlo: el principal escollo era el antes señalado, esto es, la determinación de la Administración competente para fijar los ritmos de crecimiento, que en la fase inicial, con un crecimiento cero, pasa a segundo plano. Con el PP las diferencias eran mayores al menos inicialmente, si bien tras una prolongada negociación se acercan las posiciones. El PP consigue evitar el bloqueo en la construcción de viviendas, así como la limitación de la desclasificación del suelo a los supuestos de uso turístico que, además, en estos casos, no pasa a ser suelo rústico de protección salvo en parcelas aisladas; también consigue dar salida a los problemas de los suelos mixtos, al contemplarse la posibilidad de licencia para uso no turístico si el turístico no alcanza el 35 %; y, en fin, obtiene por último el aplazamiento de la vigencia del sistema previsto para la sustitución de planta alojativa. Se alcanza así la unanimidad de la Cámara. En la tramitación como Proyecto o de Ley de artículo único, se adopta el criterio de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Canarias, en el sentido de que el anexo tiene también rango de ley y, por tanto puede ser enmendado. Y con ello se llega así al final de este largo e intrincado camino.

En resumen, la Ley contiene casi 200 disposiciones cuya inmensa mayoría no tiene carácter inmediato. Directamente sí afecta a la actividad de construcción y al turismo y a los niveles de la Administración Pública. La Ley impide a Ayuntamientos y Cabildos otorgar licencias y autorizaciones sectoriales para la construcción de nuevas camas turísticas durante los próximos tres años (Fuerteventura, Lanzarote, Gran Canaria y Tenerife). Es lo que se ha dado en conocer como crecimiento cero, si bien no es así porque existen 52.000 plazas pendientes, es decir, con licencia otorgada que pueden pues ser ejecutadas (otras 25.000 sí quedan congeladas pese a tener autorización previa, pero no licencia): la idea con las que subsisten es aumentar la calidad de los proyectos a la vez que ralentizar su construcción en los próximos diez años. En las restantes Islas se abre la mano: La Palma, La Gomera y El Hierro pueden subir su oferta a 1750, 1100 y 200 plazas anuales, respectivamente. Por lo demás, siguiendo con otras observaciones, el freno a la suspensión no afecta a los hoteles ciudad, hoteles rurales o la rehabilitación urbana. No se establece límite a la construcción de viviendas, aunque sí se corrige el modelo urbanístico actual: aumenta el topé de habitantes por hectárea a 400, por lo que se apuesta por la construcción

en altura sobre la vivienda familiar. Tampoco se impide ni se desincentiva la adquisición o construcción de las segundas residencias. Sólo se legalizarán hoteles de más de cuatro estrellas que funcionen antes de enero de 2001. Se impide, en fin, la ocupación de suelo por nuevos asentamientos urbanos y se promueve la concentración en zonas habitadas. Del modo expuesto, en conclusión, 736.510 plazas turísticas potenciales quedan paralizadas. En los Presupuestos de 2004 (Ley 22/2004), ya se consigna casi un millón de euros para el desarrollo de las Directrices, lo que, respecto de los planteamientos iniciales, es considerado un giro decisivo para asegurar auténticamente su efectividad.

Por último, para el tercero de los bloques inicialmente establecidos a efectos sistemáticos, y reservado ya para las disposiciones legales de menor alcance, quedarían sólo la Ley 1/2003, que modifica puntualmente un aspecto estricto del régimen electoral de la legislación deportiva; la Ley 6/2003, para la declaración del barranco de Veneguera como espacio natural protegido (Parque Rural, que se incorpora al Parque Rural del Nublo), auténtico emblema en la lucha por el medio ambiente en la Isla de Gran Canaria; la Ley 20/2003, para el establecimiento de la letra y la música del Himno de Canarias, su utilización y régimen de protección; y la Ley 21/2003, para la cesión gratuita de un bien de la Comunidad Autónoma a una entidad local (Puntallana, en la Isla de La Palma), para la ejecución del mercadillo municipal y la bodega comarcal. Completa esta serie y cierra el capítulo de Leyes aprobadas la Ley de Presupuestos (Ley 22/2003).

En el último instante, y no obstante haber seguido una tramitación paralela, ha quedado demorada a 2004 la Ley de Acompañamiento que, en esta ocasión, ha de merecer mejor consideración no sólo por el hecho mismo, acabado de destacar, de su tramitación paralela a los Presupuestos (durante todo el procedimiento, esto es, podemos decir que desde su gestación misma, hasta la fase última de la aprobación parlamentaria), sino también por los contenidos limitados a los que afecta, en este caso, comprensivo sólo de medidas fiscales y tributarias. Asimismo, queda en su caso para la nueva Legislatura la tarea de volver a impulsar Leyes en sectores como el transporte, la biodiversidad, las farmacias o la juventud, así como en materia de silencio administrativo; todas ellas fueron promovidas por el Gobierno precedente, pero que no pudieron culminar su tramitación parlamentaria al agotarse la Legislatura.

ACTIVIDAD NORMATIVA DEL GOBIERNO

Más que nunca resulta imprescindible remitirse en este apartado a las fichas que acompañan este *Informe*, de inusual extensión, como podrá ir constatándose; aunque, probablemente, resulta ello inevitable, a la vista de los acontecimientos acaecidos este año en el archipiélago.

No ha sido desdeñable la tarea realizada. Acaso sí pueda afirmarse, no obstante, que en este caso ha quedado contraída esencialmente a la profundización de los aspectos técnicos de la actividad legislativa requeridos de desarrollo y ejecución. Por eso, sin dejar de ser relevante este quehacer y así ha quedado anotado este instante, sí cabe formular la remisión antes apuntada en los términos más amplios, nada relevante queda obviado, de este modo.

Realmente, no ha habido tiempo para mucho más. No tardaron en convocarse elecciones al Parlamento de Canarias (Decreto 52/2003, de 31 de marzo del Presidente), para el 25 de mayo, y con carácter simultáneo así a las elecciones a Cabildos Insulares (en el caso de Canarias) y a Ayuntamientos. Con anterioridad, en los primeros cuatro meses, por así decir, bastante fue la atención requerida para llevar a buen puerto la actividad legislativa en vías de tramitación: hasta

veinte Leyes se aprobaron durante el período señalado, como ya ha sido suficientemente resalado. Y, después, el nombramiento de Presidente y la constitución de Gobierno, lo que tampoco es inmediato sino que precisa un cierto intervalo de tiempo, dentro del cual por lo demás se adelanta la constitución de los gobiernos locales, lo que siempre puede condicionar o influir de alguna manera u otra en la formación del gobierno regional (en Canarias, al menos, en algún aspecto lo hace, sin la menor duda).

Elegido Presidente del Gobierno, y nombrados por éste los nuevos Consejeros (Decreto 241/2003, de 11 de julio, del Presidente), toca después retocar o, en otros casos, algo más, reorganizar las Consejerías estableciendo su nueva planta (fijación de sus estructuras centrales y periféricas, ubicación de sus sedes, etc.) (Decreto 123/2003, de 17 de julio), a la que con frecuencia sigue con posterioridad algún ajuste (así, en nuestro caso, destaca sobre todo el Decreto 263/2003, de 23 de septiembre, para asignar las competencias de la Presidencia del Gobierno en materias de medios de comunicación social, relaciones institucionales, emigración, acción exterior y cooperación).

En seguida llega así el verano que de suyo aboca a una inevitable ralentización de las tareas cotidianas. El nuevo Gobierno de Canarias, por otro lado, lejos está de ser de continuidad en sentido estricto respecto del anterior: sólo repiten dos Consejeros, cambia el Presidente y, sobre todo, pasa de ser un Gobierno monocolor de CC con apoyo externo del PP a ser un Gobierno de Coalición CC-PP, en el más puro sentido. Es preciso acoplarse a las nuevas circunstancias y familiarizarse también con métodos de actuación, igualmente sin estrenar. Todo ello, evidentemente, lleva su tiempo, aunque sí se advierte un cambio y un mayor impulso a la actividad normativa del Gobierno, ya a finales de 2003, durante el último trimestre.

Destacado del modo expuesto, el ambiente general, entre los logros concretos, algunos en ordenación del territorio y urbanismo pueden destacarse, como la aprobación de los Planes Insulares de Fuerteventura (en la parte que restaba: el denominado «documento turístico») (Decreto 55/2003, de 30 de abril) y de Gran Canaria (Decreto 277/2003, de 11 de noviembre); asimismo, la modificación de la composición de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (Decreto 254/2003, de 2 de septiembre). En aguas, la aprobación (más bien, su publicación: BOCA de 26 de julio) de los Planes Hidrológicos Insulares de El Hierro (Decreto 102/2002, de 26 de julio) y de La Gomera (Decreto 101/2002, de 26 de julio). Los Reglamentos de la Ley de Caza (Decreto 42/2003, de 7 de abril) e Intervenciones Arqueológicas (Decreto 262/2003, de 23 de septiembre) merecen asimismo anotarse, al igual que otras disposiciones normativas, como la aprobación de los criterios generales de equipamiento comercial (Decreto 54/2003, de 30 de abril), las normas marco y otras normas de coordinación de policías locales (Decreto 75/2003, de 12 de mayo), las medidas mínimas de seguridad y protección de las playas (Decreto 98/2003, de 21 de mayo, suspendido más tarde por Decreto posterior: Decreto 289/2003, de 9 de diciembre), la introducción de un procedimiento administrativo más ágil (fiscalización limitada) para la fiscalización previa de determinados gastos (Decreto 27/2003, de 24 de febrero), el establecimiento de plazos máximos de respuesta para determinados procedimientos quirúrgicos a cargo del Servicio Canario de Salud (Orden de 15 de mayo de 2003) o la regulación de la instalación y explotación de los parques eólicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias (Decreto 53/2003, de 30 de abril). Son, en todo caso, simple botón de muestra de una lista que en su integridad sería demasiado extensa para pretender ahora reproducirla.

Junto a la actividad desarrollada por el Gobierno, sin embargo, sí merece destacarse que, en el ámbito parlamentario, se ha procedido a la aprobación de un nuevo Reglamento de la Cámara

(aprobado en sesión plenaria de 26 y 27 de marzo; publicado el 22 de octubre) —de cuyo contenido se dará cuenta más adelante en otro lugar de este *Informe*—, lo mismo que la modificación de las Normas de Gobierno Interior (aprobado en sesión de 4 de abril, publicadas también el 22 de octubre).

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

Habría que dar cuenta en este apartado de los nuevos conflictos suscitados a lo largo de este 2003, junto a los surgidos antes o incluso durante este mismo año y que se han «arreglado», por así decir, por alcanzar la Comunidad Autónoma un entendimiento con el Estado o viceversa, dentro del procedimiento transaccional previsto e impulsado por la propia LOTC. Asimismo, de los definitivamente resueltos este 2003: como éstos últimos, precisamente, son los que sobresalen en número y relevancia serán los primeros en ser examinados aquí y ahora.

Apenas iniciado el año se produjo la primera y más importante de las decisiones (STC 16/2003, de 30 de enero) que resuelve a la vez 6 asuntos acumulados, 3 recursos de inconstitucionalidad (todos, provenientes del lejano 1993) y 3 conflictos de competencia (1993, 1995 y 1997): la normativa objeto de enjuiciamiento es extensa asimismo, pues abarca la regulación del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, desarrollada a través de normas legales y reglamentarias (Decretos y Órdenes) de distinto rango. Cuatro son, en síntesis, las cuestiones conflictivas que se suscitan a propósito de la regulación antes mencionada: aparte de la doble infracción de la garantía material y formal del REF, la titularidad autonómica de la competencia para el desarrollo y gestión de los tributos integrantes del REF y, de modo subsidiario, la titularidad de la misma competencia por el carácter cedido de los tributos que integran dicho régimen.

Frente a lo aducido por el Estado, el Impuesto sobre el que gravita la controversia se considera un auténtico impuesto encaminado a gravar el consumo (en este caso, la adquisición de vehículos), y no así una tasa, dirigida a retribuir la prestación de un servicio de carácter administrativo). No obstante esto, no se considera infringida la supuesta garantía material del REF, constitucional y estatutariamente protegida, consistente en la consagración de la existencia de una franquicia sobre el consumo (al menos, en fase minorista, según se alega).

En defensa de su planteamiento, el Tribunal Constitucional invoca el «sentido profundamente finalista y, a la vez y por consecuencia, marcadamente evolutivo» del REF, consideración que funda sobre: 1) la Disposición Adicional Tercera de la Constitución (cuya elaboración revela el propósito de apartarse de la Primera al sustituir los términos «reconocimiento, amparo y actualización» inicialmente recogidos por el de «modificación»), 2) una interpretación igualmente sistemática de la Norma Fundamental y de sus antecedentes y contexto (la finalidad del REF es la realización efectiva del principio de solidaridad atendiendo a las «circunstancias» del hecho insular, lo que resulta además de un examen de su normativa reguladora en diferentes etapas —Leyes de 1972 y 1991— y de su amparo por el Derecho comunitario, el cual se dice ha confirmado e incluso intensificado el carácter evolutivo del REF; así como del propio art 138 de la Constitución) y 3) una relativización del texto estatutario aplicable (en el art. 46.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, la apelación a la franquicia fiscal no tiene carácter absoluto: la expresión «franquicias» en plural acredita que éstas operan como directrices, esto es, rasgos básicos del sistema y que no se pretende asegurar en consecuencia una franquicia global sobre el consumo). Sobre esta base se hace difícil, siempre en la opinión de este Tribunal Constitucional, compartir la consagración constitucional y estatutaria de una garantía institucional «con un de-

terminado contenido, inmutable e indisponible en su núcleo esencial»; y si así fuera por lo demás tampoco estaría asegurada su perpetuación, conforme a una doctrina constitucional suficientemente conocida y consolidada: la única interdicción constitucional claramente discernible es la ruptura clara y neta con la imagen comúnmente aceptada de la institución. Así las cosas, resulta evidente que el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, por sí sólo, no ha producido una modificación significativa en el contenido del REF: dado su carácter evolutivo, ha podido identificarse en él, en efecto, un cierto elemento diferencial de tributación con respecto al territorio nacional —presión fiscal indirecta menor—, así como la existencia de tributos de ámbito canario atribuidos en su recaudación a la Comunidad Autónoma o a los Cabildos Insulares; pero nada de esto viene a quebrar el impuesto impugnado.

En cuanto a la garantía formal del REF, concretada en la exigencia de informe previo al Parlamento de Canarias para la modificación del REF, ésta realmente no se discute en sí misma y tampoco en el caso suscitado donde se ha atendido a la indicada exigencia, sino en punto a la determinación de su alcance, esto es, en concreto, el supuesto carácter obstativo del informe desfavorable. Así lo postulan los recurrentes respecto del indicado informe, para evitar su consideración como mero trámite formal de audiencia previa y no como lo que a su juicio es la expresión de una «auténtica concurrencia de voluntades». Pero tampoco comparte el Tribunal Constitucional esta apreciación, que no puede deducirse ni de los antecedentes históricos (Ley de 1972), ni de las actuales referencias constitucionales y estatutarias a dicho informe. La competencia sobre el REF corresponde en exclusiva al Estado, por razón de su competencia sobre las materias a las que alude el art. 46.1 del Estatuto de Autonomía (aduanas, comercio exterior y régimen fiscal), y atribuir efectos vinculantes al informe no sólo negaría dicha competencia sino que sería también conceder un derecho de veto a la Comunidad Autónoma recurrente, mejor dicho, a la minoría de su Parlamento, pues bastaría con 21 diputados —de un total de 60— para bloquear cualquier iniciativa del Estado dirigida a modificar el REF de Canarias. Si el Estatuto de Autonomía contempla separadamente el informe y la audiencia, se señala, en fin, es por el sistema de mayorías aplicables en el Parlamento Canario en uno y otro caso.

Sobre la supuesta competencia de la Comunidad Autónoma para regular el Impuesto controvertido en este caso, por constituir éste un tributo integrante del REF, y disponer aquélla en tal hipótesis de las competencias para el desarrollo legislativo y ejecución, que incluyen la regulación y gestión de los procedimientos tributarios y los procedimientos económico-administrativos relacionados con todos los tributos del REF (afirmación que se hace descansar sobre todo en el art. 32.14 del Estatuto de Autonomía, aunque también en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y en la LOFCA), la posición de los recurrentes no corre mejor suerte que en los casos anteriores. Sólo la norma estatutaria antes indicada se considera en rigor norma atributiva de competencias, y por la índole de la materia no puede corresponder a la Comunidad Autónoma la titularidad de la competencia controvertida: el Impuesto objeto de consideración es un impuesto creado por el Estado en el ejercicio de una competencia exclusiva, le corresponde a él su desarrollo y ejecución salvo delegación o título estatutario; del art. 32.14 del Estatuto no basta para deducir sin más la atribución de una competencia, pues aquél únicamente autoriza a la Comunidad Autónoma a dictar las normas de los procedimientos administrativos, económico-administrativos y fiscal que vengan reclamadas por las «especialidades» que derivan del REF canario. Y, como pone de manifiesto la expresión «especialidades», es precisa la existencia de determinadas peculiaridades que, puestas en conexión directa con aquel régimen, requieran necesariamente una normación de desarrollo específica. Sin embargo, las especialidades que para Canarias establece la regulación enjuiciada (un elemento diferencial en el tipo de gravamen y la atribución del rendimiento a la Comunidad Autónoma) no reclaman por sí mismas, para la efec-

tividad del impuesto en el archipiélago canario, singularidad procedimental alguna. Es más, tampoco ofrece el Gobierno canario justificación alguna sobre la necesidad de un desarrollo normativo específico del tributo estatal, ni se puede deducir de sus alegaciones «especialidad» alguna que autorice el ejercicio del título competencial previsto en el art. 32.14 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

La reconducción de la competencia autonómica sobre la base del carácter cedido del Impuesto tampoco es admitida por el Tribunal Constitucional. La cesión de tributos exige la concurrencia de un doble requisito: la previsión estatutaria expresa en tal sentido y la existencia de una ley específica que establezca la cesión, circunstancias inexistentes al plantearse el conflicto. Si se ha cedido el Impuesto, es cierto, tras el último sistema de financiación autonómica (la condición de cedible del impuesto —Ley Orgánica 7/2001— se trasmuta en la de tributo cedido —Ley 21/2001—); pero la cesión abarca el producto de la recaudación en Canarias, la fijación del tipo de gravamen y la gestión, liquidación, recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión; no implica, pues, transmisión, ni de titularidad (y, por tanto, cabe la revocación de la cesión), ni del ejercicio de las competencias inherentes a ella, entre otras, las competencias normativas.

Un Voto Particular, suscrito por 6 magistrados al sentir mayoritario, no altera un ápice el sentido de las consideraciones precedentes, por tratarse en este caso de un voto concurrente, y no discrepante, que expresa sólo la innecesariedad de entrar a determinar las circunstancias en que podría exigirse al Parlamento de Canarias un informe ulterior al inicialmente evacuado por la Comunidad Autónoma, si después se introducen modificaciones en el texto que había sido sometido a la consideración de aquél, cuestión ésta que, al decir del voto, ni afronta ni resuelve ninguno de los argumentos sustentados en el proceso constitucional, razón por la que justamente resulta improcedente pronunciarse sobre ella.

Hasta aquí, la STC 16/2003, sin duda, como ya se indicó, la más relevante de las resoluciones adoptadas en el asunto que nos ocupa, pero no la única. Es importante recordar también otras resoluciones posteriores, en cuanto que consolidan así una doctrina madurada y estable. La siguiente en el tiempo fue así la STC 62/2003, de 27 de marzo, que resuelve igualmente otros 6 asuntos, esta vez, se trata de diversas cuestiones de inconstitucionalidad (todas, de 1994) planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias: aquí la controversia reside en la normativa reguladora de los aspectos fiscales del REF (Ley 20/1991). Prácticamente, toda Ley es puesta bajo sospecha de constitucionalidad. Pero el Tribunal Constitucional va a considerar que los aspectos relativos al APIC (Arbitrio sobre la Producción e Importación de Canarias) y sobre la competencia para revisar los actos dictados en aplicación de este tributo no han de ser resueltos, por carecer de relevancia para los procesos judiciales en curso de los que se derivan las cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas: en esos procesos, sólo se impugnaron los aspectos relacionados con el IGIC, de modo que a ello sólo ha de limitarse el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Delimitada de este modo la cuestión, los temas que se plantean coinciden esencialmente con los examinados en la STC 16/2003; y así, se reconoce abiertamente que las mismas razones conducen a rechazar la consagración constitucional y estatutaria de una garantía material para la defensa del REF en los términos ya expuestos que se reiteran ahora. Del carácter evolutivo del REF se infieren, sin duda, algunos rasgos que han venido manifestándose de manera constante, según se precisa en esta ocasión: en primer lugar, la concurrencia en Canarias de impuestos indirectos, tanto de ámbito estatal como insular, cuya materia imponible ha sido el consumo y, en

particular, el comercio minorista; en segundo lugar, la exclusión de determinados productos del ámbito de esa imposición indirecta; y, en tercer lugar, la atribución de la gestión y el rendimiento de determinados impuestos y arbitrios a los Cabildos Insulares. Ahora bien, tal como han puesto de manifiesto las Exposiciones de Motivos de las Leyes reguladoras del REF actualmente en vigor (Leyes 20/1991 y 19/1994), la característica fundamental de este régimen es la de mantener una presión fiscal indirecta diferenciada y menor que en el resto del Estado, mediante una estructura impositiva con tributos equivalentes o similares a los existentes en el resto del territorio nacional.

Así las cosas, la introducción del IGIC no se considera en este contexto una modificación significativa en el contenido del REF. La previsión del impuesto, enunciada entre las condiciones exigidas para la aplicación en Canarias de las disposiciones comunitarias (Reglamento CEE 1911/1991) inicialmente excluidas tras la adhesión de España en 1986, vino a ampliar la imposición indirecta en Canarias, hasta ese momento representada por el ITE (Impuesto sobre Tráfico de Empresas) y el Arbitrio sobre el Lujo, eso sí, a tipos inferiores a los de la imposición indirecta vigentes en el resto del territorio nacional (también, con previsiones diferentes respecto de los bienes excluidos o los límites de las operaciones); todo ello, con el fin de mantener las peculiaridades del REF. El Impuesto impugnado no viene a quebrar los principios constitucionales del REF, que cabe identificar, vuelve a reiterarse, en el marco de su carácter evolutivo en el mantenimiento de un diferencial de tributación respecto al resto del territorio nacional —presión fiscal indirecta menor—, así como en la existencia de tributos de ámbito canario, atribuidos en su recaudación a la Comunidad Autónoma o a los Cabildos Insulares.

Una STC inmediatamente posterior a ésta (STC 63/2003) vino a resolver otra cuestión de inconstitucionalidad suscitada desde Canarias; aunque, en este caso, por razón de su objeto: el canon correspondiente a la concesión administrativa para la ocupación del dominio público portuario, y de su parámetro constitucional de aplicación: el ámbito de la reserva de ley tributaria, de alcance general, no procede su examen en el marco de este *Informe*. Destacar sólo, por lo indicado, que esta cuestión de inconstitucionalidad sí fue estimada.

Sí merece comentario, en cambio, la ulterior STC 72/2003, de 10 de abril, por referirse nuevamente al REF, aunque dicho comentario puede ser más sucinto, por la explícita apelación que esta resolución formula a la STC 16/2003. No podía ser de otro modo, a la vista de lo controvertido en este caso, la titularidad autonómica de la competencia para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de procedimiento administrativo respecto de los tributos del REF y, subsidiariamente, la misma titularidad de la competencia para la gestión de los tributos cedidos. El Tribunal Constitucional resuelve 2 recursos de inconstitucionalidad (1994 y 1995) y 2 conflictos de competencia (1994), acumulados, que plantean la constitucionalidad de las disposiciones fiscales para la renovación del parque de vehículos de turismo. Dada la similitud de supuestos, y después de recordada la doctrina establecida (STC 16/2003), el Tribunal Constitucional concluye que Canarias no puede reivindicar la competencia en disputa, al no ostentar título alguno que le habilite para regular el régimen sustantivo: las especialidades que para Canarias establece la normativa enjuiciada (un diferencial en el tipo de gravamen y la atribución del rendimiento a la Comunidad Autónoma) no reclaman por sí solas especialidad procedimental alguna de ningún tipo, se cuida el Tribunal Constitucional de recordar. Tampoco la reivindicación subsidiaria es atendida: la atribución del rendimiento de un impuesto no confiera a éste la naturaleza de impuesto cedido, lo que exige la concurrencia de sendas circunstancias suficientemente subrayadas ya en la doctrina constitucional elaborada en torno a este concreto aspecto, que vuelven ahora a ponerse de relieve.

La lista de resoluciones de interés en 2003 se cierra con la STC 137/2003, de 3 de julio, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad (1995), sobre la normativa reguladora del impuesto sobre determinados medios de transporte. Contiene interesantes consideraciones sobre los límites constitucionales a los Decretos-Leyes sobre los que sin embargo no es ahora el caso referirse, por su carácter general. Además de esto, reitera la doctrina sobre las garantías constitucionales del REF (con cita expresa de la STC 16/2003). No se observa tampoco en este caso infringida la garantía material, concretada, como ya sabemos, en el mantenimiento de un diferencial tributario respecto del Estado y en la atribución a la Comunidad Autónoma de los rendimientos derivados del impuesto. Sí considera infringida en cambio la garantía formal, por la falta de petición del preceptivo informe al Parlamento de Canarias: en este punto, se estima el recurso y se declara la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, con unos efectos que en todo caso se mitigan después. Vuelve a destacarse sin embargo la falta de carácter vinculante del Informe que nos ocupa. En todo caso, sí merece destacarse que su omisión en el caso determina la inconstitucionalidad de la normativa impugnada, por aprobarse ésta sin dicho trámite.

En total, han venido así a resolverse 17 asuntos pendientes, cifra muy importante, que va a suponer una notable disminución de la conflictividad existente. En el aspecto por lo demás crucial o de mayor relevancia en el ámbito de las relaciones entre Canarias y el Estado, la determinación de las garantías constitucionales del REF. Esta cuestión entra a partir de ahora en nuevos derroteros, puesto que si lo pretendido es perseverar en la descentralización de dicho régimen especial, lo pertinente será, o bien impulsar la reforma de la propia legislación ordinaria del Estado o, en su caso, la modificación del actual texto estatutario.

En distinto orden de consideraciones, apenas se han planteado este 2003 asuntos nuevos sustancialmente. No lo es el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad problemática de la supuesta discriminación en el trato propinado a los profesores de religión o sobre la limitada reforma (Ley 5/1999) de Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, aunque sí pudiera considerarse así la duda puntual de constitucionalidad sobre la Ley canaria de Coordinación de Policías Locales (Disposición Transitoria Segunda). Por otra parte, en lo que concierne a los recursos de inconstitucionalidad, la Comisión Bilateral de Cooperación de la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias se ha dado un plazo (en su sesión de 27 de julio) y ha constituido un grupo específico de estudio para superar las discrepancias manifestadas en torno a sendas previsiones asimismo puntuales, contenidas en dos Leyes recientemente aprobadas por la Comunidad Autónoma, en Puertos y Pesca Marítima.

Por último, cabe agregar que esta misma Comisión Bilateral de Cooperación sí ha conseguido alcanzar un acuerdo (en su sesión de 29 de septiembre) sobre diversas disposiciones impugnadas por la Comunidad Autónoma, y contenidas en la anterior Ley de Acompañamiento del Estado (Ley 53/2002). Sobre el art. 82 el Estado se compromete a modificarlo (precisamente en la próxima Ley de Acompañamiento), tanto para suprimir en dicho precepto el inciso «así como de los» que consta en su letra a) (art. 82.1), como para incorporar la expresión «cuya gestión se le encomiende» al inciso «por la Administración General del Estado» (art. 82.2); ambas matizaciones, a fin de limitar las atribuciones de AENA respecto de aeródromos y helipuertos. En punto al art. 100, ambas partes convienen en que este artículo (exigencia de autorización previa para construir o participar en la construcción de aeropuertos de interés general) se aplicará de acuerdo con la distribución del competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; lo mismo que respecto del art. 101, ambas partes entienden que lo dispuesto en este precepto (concreción de las competencias urbanísticas de AENA) es conforme con la distribución constitucional y estatutaria de competencias si se interpreta de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucio-

nal 204/2002. Más importante todavía es la última declaración incorporada al acuerdo alcanzado, en este caso, respecto del art. 120.6, que introduce en el art. 114.2 de la Ley de Costas un segundo párrafo: la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores. En virtud del acuerdo alcanzado tal previsión debe «interpretarse en el sentido de que no impide que las normas e instrumentos de ordenación de la Comunidad Autónoma se proyecten sobre las aguas del mar cuando exista un título competencial propio que, como los puertos, la ordenación de la pesca en las aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, los espacios naturales protegidos o la protección del medio ambiente, lo ampare, con el alcance que en cada materia determine la Constitución, el respectivo Estatuto de Autonomía y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional».

ELECCIONES Y VIDA POLÍTICA

Como en las demás Legislaturas anteriores, la VI Legislatura vino a abrirse en Canarias sin que ninguna de las fuerzas políticas concurrentes a las elecciones autonómicas alcanzara la mayoría absoluta. Los resultados obtenidos arrojaron la siguiente distribución de escaños en el Parlamento de Canarias: 23 Diputados (CC), 17 (PSOE), 17 (PP) y 3 (PIL).

En este contexto, CC mantuvo la mayoría relativa, al igual que en la Legislatura anterior, y suya vino a ser por tanto la responsabilidad de formar nuevo Gobierno. En concreto, el ejercicio de dicha responsabilidad correspondió a quien había sido designado candidato al cargo de Presidente por dicha formación política, lo que fue resultado de un «arreglo» interno cuyos pormenores ya han sido destacados en líneas precedentes dentro de este *Informe*.

Diffícil era alcanzar el propósito pretendido, sin embargo, sin el concurso de otra fuerza política, al menos, con la solidez y estabilidad deseadas. En cualquier caso, el acuerdo se produjo pronto con el PP (la noticia sorprendió por su rapidez y tuvo eco y trascendencia nacional) y su objetivo era que el mismo tuviera proyección sobre los tres niveles territoriales implicados en las elecciones del 25 de mayo (Comunidad Autónoma, Islas y Municipios).

La primera «prueba de fuego» para dicho acuerdo, por así decir, fue la configuración de los gobiernos insulares y municipales. La composición del Gobierno de Canarias y la determinación de su programa de actuación quedó así a la espera. En la formación de los gobiernos insulares no se registraron sorpresas de ningún tipo en seis Islas en las occidentales, la Presidencia del Cabildo correspondió a CC de resultados de la mayoría absoluta alcanzada en ellas por dicha formación, salvo en La Gomera, que fue para el PSOE por el mismo argumento, al igual que, ya entre las orientales, Gran Canaria, para el PP.

Tampoco, a decir verdad, hubo incidencias notables en Lanzarote, donde sin embargo nadie obtuvo la mayoría absoluta la Presidencia correspondió finalmente al PIL, formación que había ganado las elecciones, como consecuencia de un pacto de gobierno con el PP y CC, proceso cuya efectividad tropezó con algunas resistencias provenientes de determinados sectores de CC. La auténtica excepción se produjo en Fuerteventura: la Presidencia del Cabildo correspondió también aquí a la fuerza ganadora CC (como en otras tres Islas), por tratarse igualmente de una victoria por mayoría relativa, sólo que, en este caso, el socio elegido fue el PSOE, lo que dejaba al PP fuera al gobierno insular en contra de lo que hubiese resultado de una aplicación estricta del pacto alcanzado con carácter general.

En el ámbito municipal, las desavenencias fueron mayores, sobre todo, en Gran Canaria donde en muchos lugares pactos conformados aquí entre PP y PSOE-PSC (a veces, con otras fuerzas locales) dejaron fuera a CC, que venía ejerciendo el gobierno en los lugares afectados, a veces, desde hacía ya mucho tiempo.

A tenor de estos avatares, el pacto rubricado entre CC y PP pocos días después de celebradas las elecciones vino a concretarse y, de este modo, el Parlamento de Canarias se constituyó el 18 de junio con cuatro Grupos parlamentarios, bajo la Presidencia del candidato al cargo designado por el PP. Ya el día anterior se había acordado en Madrid que tres serían finalmente las Consejerías que el PP gestionaría en un Gobierno de coalición con CC, sin concretar cuáles.

Esto expuesto, se impone como conclusión, confrontando la situación así resultante con la de la pasada Legislatura, que si bien no puede decirse que en Canarias bajo un Gobierno de coalición (CC-PP) se ha producido una auténtica alternancia, lo cierto es que tampoco cabe hablar de continuidad en el sentido estricto de la expresión, cuando se pasa, conforme a los datos apuntados, de un Gobierno monocolor de un partido con el mero apoyo externo de otro a un Gobierno de coalición (CC-PP), con nuevo Presidente y, por otra parte, con una nueva correlación de las fuerzas internas dentro de CC, en los términos ya expuestos con anterioridad en este *Informe*.

El acuerdo definitivamente alcanzado se desarrolla en dos documentos independientes, uno, para el Gobierno de coalición y otro, programático. Entre las condiciones que se establecen en el acuerdo, destacan la imposibilidad de presentar o apoyar una moción de censura durante toda la Legislatura, el respaldo a los Presupuestos regionales y a todos los proyectos legislativos relacionados en el acuerdo programático, así como la renuncia a presentar iniciativas parlamentarias de cualquier tipo (interperaciones, mociones, solicitudes de comparecencia o preguntas orales) sin autorización de ambos Grupos parlamentarios y sin previo consentimiento del Gobierno. Además, CC y PP deberán consensuar su posición respecto a las iniciativas de la oposición y garantizar la presencia de todos los partidos con representación parlamentaria en las distintas instituciones y órganos de representación de la Comunidad Autónoma.

En relación con el documento programático, ya en concreto, dicho documento avanza lo que será ya el discurso de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno y se articula en seis ejes básicos de actuación, entre los que destaca lo que se denomina la «Optimización del ámbito institucional en los ámbito europeo, estatal y canario». En general, se posibilita un amplio desarrollo estatuario con el ejercicio de nuevas competencias, la reforma de la Ley Electoral y también una Ley sobre la Disolución del Parlamento (asimismo, se mencionan las reformas del REF, la delimitación de las aguas archipelágicas, la Ley de Cabildos Insulares y la regulación de las consultas municipales) se cuantifican incluso en 28, al menos, los proyectos legislativos precisos para llevar a efecto todas las iniciativas y hasta se contiene una referencia genérica a la eventualidad de proceder a una modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias. Los ámbitos de mayor actividad, de acuerdo con el propio documento, son el económico y el de las infraestructuras. En el primero, se proponen proyectos relacionados con sociedades cooperativas, la producción de actividades productivas sensibles, el fomento de la competitividad empresarial, la Ley canaria de defensa de la competencia y, sobre todo, la de cajas de ahorro. En el segundo, se promueven Leyes como las de biodiversidad, infraestructura vial, calidad de la edificación, transportes o actividades extractivas, la ordenación de explotaciones agropecuarias y del suelo agrario productivo, la de rentas mínimas de inserción y la Ley reguladora de la dependencia. Sin duda, aunque el programa incluye seis ejes de actuación, como ya se ha indicado, la mejora de los servicios públicos es el primer y principal capítulo y define las diversas ac-

tuaciones a realizar en sanidad, educación, vivienda, televisión autonómica, justicia y seguridad. Dentro de ellas, el apartado sanitario a su vez es el más extenso recoge la aprobación del II Plan de Salud que dará prioridad a la cardiopatía isquémica, el cáncer, la diabetes, la prevención de los accidentes de tráfico y laborales, la salud mental y las derivadas del envejecimiento; y la fijación de plazos máximos de espera en los procedimientos quirúrgicos, si no hay urgencia extrema que pueda afectar a la vida de los pacientes o de dos meses para la realización de pruebas complementarias.

En fin, importa haberse detenido en el contenido del documento programático sobre el que descansa el Pacto de gobierno alcanzado entre CC y PP, porque en la sesión de investidura iniciada después el 3 de julio, el candidato a la Presidencia del Gobierno tuvo ocasión en efecto de incidir sobre todos estos planteamientos, como no podía ser de otro modo, aportando acaso su discurso un calendario más preciso de actuaciones y las prioridades inmediatas (dentro de éstas, el acceso a la vivienda encontró con claridad un lugar preponderante se habló de más de 20.000 viviendas en los próximos cuatro años; también destacó el compromiso de profundizar en la inserción de las mujeres en el mercado laboral, el Plan de Escuelas Infantiles, el establecimiento de rentas mínimas de inserción, la austeridad y sobriedad en el gasto público y la defensa de las singularidades de Canarias en Europa).

Servirá ello, por lo demás, como elemento para contrastar los logros obtenidos a fines de Legislatura. Sobre esta base programática indicada, en cualquier caso, se fraguó el entendimiento entre CC y PP.

Donde sí se manifestaron en cambio las dificultades fue en el interior de la propia CC y, en concreto, se produjeron en punto a la determinación de las personas propuestas para ocupar el Gobierno y los altos niveles de la Administración autonómica. En el origen de las desavenencias, cabe apuntar, sin la menor duda, el episodio de la Vicepresidencia, ya destacado suficientemente en este *Informe*. Por el señalado motivo, la dirección de la organización política de Gran Canaria rechazó el pacto, convocó su Consejo Político como órgano supremo y se opuso en líneas generales a entrar incluso en el segundo nivel del gobierno (algunas excepciones puntuales fueron admitidas por la organización insular; otras, no tanto).

De cualquier manera, el candidato a la Presidencia del Gobierno obtuvo la mayoría absoluta necesaria en la Cámara Legislativa (43 votos afirmativos: CC, PP y PIL), frente a la minoría (PSOE: 17 votos negativos). Se cierra así el episodio estelar de la vida política en Canarias durante este año 2003. Permanecen en cualquier caso, a la vista de lo expuesto, algunas incógnitas por despejar, sobre todo, dentro de CC, y con vistas a las próximas elecciones generales de 2004. Justamente, el año acaba con la designación adelantada de las cabezas de lista por esta formación política en sendas provincias canarias.

Desde un plano ya más general, y de cara a afrontar la nueva contienda electoral, debe resaltarse el anuncio de que la provincia oriental verá incrementados sus escaños (8, en lugar de los 7 actuales, número que hasta ahora compartía con la provincia occidental), a partir de la actualización de los datos resultantes del padrón municipal.

En relación a los debates políticos en curso, y de cara al mismo horizonte, las reformas constitucionales y estatutarias y la posible decantación de un nuevo Estado descentralizado parece que puede ser un tema llamado a acaparar parte sustancial de la atención dentro de la contienda. Las reivindicaciones en la línea de que la descentralización exija modificaciones constitu-

cionales han terminado propagándose también Canarias: si bien inicialmente no parecía haberse puesto en ello especial hincapié, el clima y los nuevos tiempos van imponiendo su estrategia y se han fortalecido y han subido de tono las reivindicaciones que en esta línea se formulan. No es solamente ya desde el aparato de los propios partidos políticos, sino que implican también al mismísimo Gobierno de Canarias: y las demandas no se contraen ya a las cuestiones puramente competenciales como la profundización en los niveles de autogobierno, cuestiones en definitiva ya suscitadas con anterioridad (al menos, en materias tales como comercio exterior, puertos y aeropuertos y tráfico aéreo); sino que se extienden a otras (a título de ejemplo, se patrocina la reforma del art. 94 de la Constitución, para que cualquier intervención del ejército español fuera de nuestras fronteras requiera la aprobación de una mayoría cualificada de tres quintos por el Congreso. Tiene ello mucho que ver sin duda con el episodio de la Guerra de Irak, que en seguida habrá de ser también objeto de nuestra atención en el marco de este *Informe*.

OTROS ASPECTOS DE LA VIDA INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

En el ámbito interno de la Comunidad Autónoma, pocas son las consideraciones que cabe agregar ahora. Apenas ha habido tiempo para el desarrollo de otras acciones dignas de resaltar ahora, como ya ha habido ocasión de advertir tras las elecciones, la celebración de la investidura y la formación del gobierno.

El número de Consejerías quedó definitivamente establecido en diez (Decreto 241/2003): su denominación, y competencias se fijan asimismo por esta norma. Acaso lo más destacable sea la escisión de la Consejería de la Presidencia e Innovación Tecnológica, que desaparece a los dos o tres escasos años de su creación: el área tecnológica se incorpora a la nueva Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías, que también asume por otra parte tanto Comercio (proveniente de la antigua Consejería de Economía, Hacienda y Comercio, convertida pues en Consejería de Economía y Hacienda) y Consumo (que se separa de Sanidad, lo que deja a la Consejería de Sanidad sólo con esta área si bien a su titular le corresponde la Vicepresidencia del Gobierno). En la conformación del nuevo Gobierno gana peso también la antigua Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, que se transforma en la Consejería de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (incorpora Transportes, de modo que la de Turismo se queda sin esta materia aunque se le añade ahora la de Costas). Las demás Consejerías permanecen iguales en líneas generales, salvo acaso algunos cambios menores de denominación.

Mayor calado posee sin duda la reforma de las atribuciones en los niveles internos de las Consejerías, aunque en este asunto por razones de espacio no es posible ya profundizar. En cualquier caso, se determina una nueva estructura central y periférica de las consejerías, así como de sus sedes respectivas (Decreto 123/2003): de este modo, se deroga la normativa precedente en este punto (Decreto 12/2001).

Si el Gobierno y la Administración autonómica apenas han dispuesto del tiempo requerido sino para iniciar su singladura, todavía más el hecho de estrenarse una nueva Legislatura se ha dejado sentir en el ámbito de la actividad parlamentaria. En el período de sesiones iniciado tras el verano, los objetivos han sido, básicamente, los de ultimar la organización interna del Parlamento de Canarias mediante la composición de sus órganos y tener aprobados a tiempo, esto es, antes de finalizar el año los Presupuestos correspondientes a 2004. En este último marco se sitúa la adopción de medidas fiscalizadoras de las empresas públicas canarias: para la reordena-

ción del sector público entero se ha establecido un plazo de seis meses, pero se han adelantado medidas provisionales (económicas, de personal y gestión entre las primeras, los consejos de administración de las empresas públicas deberán celebrar reuniones trimestrales para la evaluación de sus objetivos, estados contables, balance de situación y cuenta de pérdidas y ganancias; y, entre las últimas, la improcedencia de conceder subvenciones salvo su consignación expresa por los Presupuestos de la Comunidad Autónoma y la imposibilidad de encomendarles por la Administración la ejecución de actividades que no tengan financiación suficiente para cubrir sus costos). La denominada «Ley de Acompañamiento», por una vez tramitada en paralelo a la de Presupuestos, como ya se indicó (antes era habitual su demora entre cuatro y cinco meses), vio truncada su aprobación en el último momento, porque al margen de las previsiones fiscales (ayudas para la movilidad laboral y compra de viviendas, éstas últimas, también para las personas con minusvalías), tributarias (modificación de los impuestos de combustible y juego) y de gestión (extensión al sábado de los días inhábiles), venía asimismo a establecer las reglas para el reparto de los fondos entre Islas y Municipios provenientes de los rendimientos del REF, lo que ha tropezado con importantes obstáculos por el perjuicio que representa ello para algunos municipios, al parecer de los propios afectados.

Retrocediendo sin embargo en el tiempo, en la fase final de la Legislatura pasada, junto al ingen-te e inhabitual paquete de leyes discutidas y aprobadas, merece destacarse, como ya hubo ocasión de adelantar, la culminación (por otro lado, como ha sido habitual en otras Legislaturas anteriores, justamente, al llegar a su término) de un nuevo Reglamento de la Cámara (en este caso, también, junto a unas nuevas Normas de Gobierno Interior). La novedad más destacada del Reglamento acaso sea regular por vez primera las peticiones y preguntas de los ciudadanos al Parlamento tales peticiones serán tramitadas a través de la Comisión del Estatuto de los Diputados y Peticiones donde serán estudiadas y contestadas, pudiéndose incluso dar audiencia a los peticionarios para explicar personalmente los motivos de su solicitud. Aparece también por primera vez la posibilidad de que cualquier ciudadano presente una pregunta al Gobierno, pero con el requisito de que ésta sea asumida por un diputado que indicará que la formula en nombre de la persona que la presentó. Con el nuevo Reglamento, por lo demás, el Gobierno de Canarias no tendrá prórrogas para presentar documentación a la Cámara. Los Cabildos, por otra parte, adquirirán mayor protagonismo al poder comparecer sus Presidentes ante la Comisión General de Cabildos para dar cuenta de su gestión al frente de las competencias trasferidas. La reforma reglamentaria, en fin, establece que podrán comparecer ante el Parlamento de Canarias las autoridades y demás cargos nombrados por el Gobierno que ejerzan funciones directivas, a solicitud de un grupo, al igual que los dirigentes de empresas privadas que gestionen servicios públicos, y se regula más detalladamente las comparecencias del Director General de la Televisión pública canaria.

Por terminar las referencias a los acontecimientos sucedidos en el ámbito interno de la Comunidad Autónoma este 2003, en el capítulo de nombramientos, junto a los indicados ya en este *Informe* (Presidente del Gobierno y Consejeros, Presidente del Parlamento y Mesa), entre los órganos de autogobierno destaca la renovación parcial de tres miembros de la Audiencia de Cuentas (Acuerdo de 20 de enero de 2003) y el nombramiento por el Gobierno de un nuevo Consejero del Consejo Consultivo de Canarias para una vacante por renuncia (Decreto 19/2003, de 3 de febrero).

En relación a los episodios atinentes a la vida local sobresalen, como casi siempre, los relativos a ordenación del territorio y urbanismo. Y, dentro de éstos, y por lo demás estrechamente asociados al turismo, habría que destacar la culminación de la tramitación del Plan Insular de Orde-

nación de Fuerteventura (Decreto 55/2003), con la incorporación al mismo del denominado «documento turístico» (que limita el crecimiento turístico en los próximos diez años, estableciendo en 35.600 el techo de camas turísticas, repartidas en nueve áreas el documento plantea como nuevas plazas un total de 17.377, a las que hay que añadir 18.233 que cuentan ya con licencia y autorización), así como la práctica aprobación también del Plan de Gran Canaria, todavía pendiente de algunas correcciones menores (Decreto 277/2003: «aprobación definitiva», según se lee, pendiente de unas correcciones que el Cabildo conoce y acepta introducir), que pone fin a un suplicio de ocho años (y permite al Cabildo asumir la ordenación de las nuevas carreteras, aeropuertos, puertos y franjas litorales de la isla playas artificiales y cultivos marinos, si bien sus previsiones han de desarrollarse a través de distintos Planes Especiales Territoriales, como, entre otros, el de telecomunicaciones y el agropecuario). Seguramente, pudo aprobarse ya a finales de la pasada Legislatura, y así incluso se intentó a última hora, pero al final se optó por demorarlo por una vez, la decisión apenas se ha dilatado.

En este mismo orden de cosas, Lanzarote ha iniciado el camino de la Revisión Parcial de su Plan Insular (se ha procedido ya a su aprobación inicial), para adaptarlo a la legislación canaria vigente (Decreto Legislativo 1/2000), un rumbo por lo demás al que habrán de orientarse todos los Planes Insulares en fechas próximas, no sólo para efectuar los ajustes legales precisos, sino también para adaptarse a las recientes Directrices de Ordenación General y del Turismo, que constituyen ahora el nuevo documento de planeamiento de referencia para todos ellos (a fin de agilizar la referida adaptación se prevé que la misma se haga por medio de Planes Especiales Territoriales en el plazo de tres años).

Por otro lado, en un terreno muy cercano se sitúan los avatares en punto a la aprobación de los diversos instrumentos de ordenación de los recursos naturales previstos por la normativa vigente, proceso al que en líneas generales se le ha dado un notable impulso, si bien incluso los Planes aprobados pueden después malograrse por la desidia en la creación de los organismos previstos o en la falta de los fondos necesarios. Así, por ejemplo, en Gran Canaria hay ahora 8 espacios ordenados, 6 están pendientes sólo de aprobación definitiva y otros 8 en un estado de tramitación menos avanzado; pero después se observan las carencias antes apuntadas. No sucede lo mismo en Tenerife, cuyos dos grandes espacios naturales (Teno y Anaga) disponen de sus juntas rectoras y de recursos económicos.

En el gobierno puntual del territorio, hay que completar el panorama descrito con una mención de dos actuaciones judiciales importantes para Lanzarote: por un lado, se ha dado cumplimiento por fin en el municipio turístico más importante de la Isla en vías de desarrollo (Yaiza), y por medio del Secretario de la Corporación, de la obligación impuesta de dar conocimiento al Cabildo Insular de todas las licencias turísticas otorgadas durante el período en que se tramitó la aprobación del Plan Insular, venciendo así la resistencia ofrecida al efecto; y, por otro lado, se ha dispuesto la publicación y ejecución de la Sentencia de 16 de julio de 2002 (Tribunal Supremo) sobre el Plan Insular de Lanzarote de 1991, anulatorio de las determinaciones introducidas después de su aprobación provisional y que además declara el derecho de los recurrentes a ser indemnizados de los gastos de urbanización que hayan devenido innecesarios en los términos que resultan de los propios fundamentos de la sentencia.

Por último ya, ha de destacarse que el conflicto prolongado por más de dos años en torno al desarrollo del Parque de Jinámar, en su momento álgido presentado como fuente de corrupción y que a punto estuvo de desatar una crisis política importante afectando al propio Gobierno de Canarias, parece entrar en fase de liquidación con la firma de un convenio por el

Ayuntamiento afectado (Telde) con el promotor de la operación: a cambio de autorizar la construcción de las infraestructuras previstas en la zona afectada (la regeneración ambiental de una parcela de 650.000 m², además de la instalación de un gran equipamiento comercial y de ocio con diez áreas temáticas), la Corporación recibe un total de 5,87 euros en concepto de plusvalías, que se abonará coincidiendo con el otorgamiento de las respectivas licencias de obras, urbanización y apertura (también, la cesión de una parcela de 8.500 m² de edificabilidad en concepto de 10% de aprovechamiento urbanístico). Por su parte, el Ayuntamiento retira el recurso contencioso-administrativo que obstaculizaba la construcción del parque marítimo: el desbloqueo del asunto en la vía administrativa asegura así la efectividad de la operación. No obsta ello a la continuidad de los procesos penales en curso, con una acusación concreta de malversación de fondos públicos, que gravita sobre algunos políticos y funcionarios, por la fiscalía anticorrupción.

EPÍLOGO: RELACIONES CANARIAS-ESTADO (Y UNIÓN EUROPEA)

La evolución de las relaciones entre Canarias y el Estado, puede notarse, ha ido de menos a más. Claramente enfriadas al inicio del año, sea por el impulso desde el Estado de algunas Leyes que enfrentaron políticamente a CC y PP (por ejemplo, la de Cohesión Sanitaria, a raíz de la falta de reconocimiento del volumen de población extranjera atendida en las Islas), por la Guerra de Irak (a propósito de este singular acontecimiento se llegó a afirmar por algún destacado dirigente de CC que las relaciones entre ambas formaciones política atravesaban el pero momento de la historia), o por la proximidad de la cita electoral (hay, con todo, algunas excepciones significativas, como el respaldo a los criterios de estabilidad presupuestaria previstos por el Estado para los próximos tres años), superados los comicios (25 de mayo) y alcanzado el pacto de gobierno en Canarias, lo cierto es que claramente la colaboración se ha renovado y hasta fortalecido. Al final, no ha podido ser más palmaria.

Aparte el propio PP que sustenta al Gobierno de la Nación, CC ha sido el único Grupo parlamentario en apoyar a éste en la decisiva cita de la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado para 2004 (hasta CIU votó en contra: ya el año anterior se había abstenido). El respaldo ha tenido lugar no sin ciertas contrapartidas, desde luego, aunque para algunos sólo sobre el papel.

La principal consecuencia será la superación del déficit del sistema sanitario a través de la renuncia del Estado a parte de la compensación que aún hoy venía recibiendo por la desaparición del ITE. En 2004, el Estado reducirá en otros 40 millones de euros dicha compensación (ya había cedido al Gobierno regional la mitad de la recaudación del extinto Impuesto sustituido ahora por el IGIC, que recauda el Gobierno canario). La reducción irá aumentando progresivamente en 2005 y 2006 hasta alcanzar en 2007 el 50% de la compensación de esta forma, permanecerán en la Hacienda canaria en los próximos tres años al menos 40 millones anuales más para afrontar sus propios servicios públicos, fundamentalmente, la sanidad (hasta una cantidad cercana a los 90 millones, a partir de 2007). El Estado descontaba hasta ahora el total de la recaudación teórica del ITE. Un desfase en el cobro de las cantidades que le correspondían venía impidiendo la conclusión del acuerdo que, a la vista de sus propios términos, garantiza la compensación por la lejanía e insularidad no sólo en infraestructuras, sino ahora también para afrontar gastos de gestión directa de servicios de competencia de Canarias. Lo que trasciende el marco legal inicialmente de referencia (art. 12 de la Ley del REF, que obliga al Estado a asumir una inversión en infraestructuras como mínimo del 50% de la recaudación normativa como

compensación por la supresión del ITE) y ha sido en consecuencia calificado como un pacto que va «mucho más de los objetivos iniciales» y «un acuerdo político mucho más relevante que lo del pacto presupuestario».

Por otro lado, la Administración del Estado gastará en Canarias 60 millones de euros adicionales, respecto de las cifras del Presupuesto correspondientes al año anterior en vigor, aunque esta parte del acuerdo no concreta si se está hablando de gasto o inversión. Se alude sólo al cumplimiento de las previsiones normativas contempladas en el REF y a inversiones del conjunto de los ministerios en Canarias, y no se aclara qué cantidad irá a infraestructuras, aunque éste parece el destino principal.

Del modo expuesto, el acuerdo alcanzado supone en conjunto 100 millones de euros adicionales, justamente, la reivindicación de CC a cambio del apoyo político proporcionado a los Presupuestos Generales del Estado y en definitiva al Gobierno de la Nación. La Comisión Bilateral Canarias-Estado habrá de trasladar al ámbito administrativo y jurídico el acuerdo así alcanzado (que en el Senado se vio incluso mejorado: junto a una partida de 3 millones de euros para el Palacio de Congresos de Fuerteventura se contempla otra que incrementa el vigente convenio de carreteras en 29,3 millones de euros).

Junto a la Ley de Presupuestos (Ley 61/2003), otro hito importante en la colaboración entre Canarias y el Estado se ha producido con ocasión de la aprobación de la denominada la Ley de Acompañamiento aprobada al tiempo que aquella (Ley 62/2003). Además de las habituales modificaciones sobre el REF, merecen destacarse otras que trascienden dicho ámbito. Las primeras son técnicas normalmente y tratan sobre el régimen de los tributos de aplicación en el archipiélago (art. 12). Hay alguna de mayor calado, como la previsión que habilita a la Comunidad Autónoma de Canarias para la regulación normativa de los aspectos relativos a la gestión, liquidación, recaudación e inspección del IGIC y AIEM, así como para la revisión de los actos de gestión dictados en aplicación de dichos impuestos; también se incluyen aquí las modificaciones relacionadas con la RIC (Reserva de Inversiones para Canarias) (art. 13). Pero no es sólo esto.

Por un lado, se modifica la normativa de puertos para garantizar la suficiencia de servicios de transporte regular con destino a las Islas, el Gobierno queda autorizado a imponer obligaciones de servicio público, o bien un contrato administrativo especial para atender la misma finalidad (art. 109): la fijación de las obligaciones será objetiva, transparente y habrá de ser conocida de antemano. También, de forma más específica para Canarias, se altera la regulación preexistente del Parque Nacional de Garajonay a fin de clarificar el régimen de su zona periférica de protección para compatibilizar los objetivos de protección del Parque con la aspiración de los vecinos de la zona (art. 28: «excepcionalmente, y en los núcleos de población existentes, los instrumentos de planeamiento correspondientes podrán autorizar nuevas edificaciones destinadas a hacer frente al crecimiento natural de las poblaciones actualmente asentadas en dichos núcleos, así como en la rehabilitación de edificaciones preexistentes con destino al turismo rural»); y en fin, se procede igualmente a la reforma de la Ley de Hidrocarburos: para introducir el informe previo de la Comunidad Autónoma en los procedimientos de concesión de explotación de yacimientos y de almacenamiento subterráneos de hidrocarburos (Disposición Adicional Segunda), con el propósito de garantizar la intervención de Canarias en las prospecciones de petróleo realizadas por REPSOL en el mar en la zona adyacente al archipiélago y en las proximidades también de Marruecos. Aunque con escasas posibilidades, en efecto, el programa de prospecciones va a proseguir en 2004, ahora con dos nuevas perfo-

raciones. La inversión se considera de alto riesgo y no se cifran sino en un 10% las posibilidades de éxito. La garantía del informe previo de la Comunidad Autónoma aspira así a velar por el respecto al medio ambiente, pero en ningún caso proporciona base alguna para exigir el pago de canon de ningún género, porque el único tributo asociado a la indicada actividad es el pagado al Estado.

La cuestión del petróleo nos sitúa, sin solución de continuidad, con las siempre delicadas y polémicas relaciones del Estado español con el reino de Marruecos. Estrechamente vinculado a esta cuestión está por lo demás el problema de la delimitación de las aguas marítimas entre ambos Estados, un asunto siempre pendiente que afecta singularmente a Canarias; pero no es el único.

La normalización de relaciones diplomáticas con el país vecino, una vez restablecidas éstas de modo general, experimentó un impulso con la visita a España a finales de año de una delegación de autoridades marroquíes (entre éstas, el Ministro del Interior) para tratar diversos aspectos sobre todo en materia de extranjería, destacando la lucha contra la inmigración irregular y, dentro de ella, el capítulo relativo a la repatriación de menores. Parece haberse avanzado en estos aspectos Marruecos ha procedido por su parte a la creación de organismos espaciales para vigilar las fronteras y luchar contra las redes de emigración clandestina. Pero se contempla también la realización de patrullas conjuntas dentro de un ambiente general de cooperación policial entre ambos países, tanto en suelo español (canario) como marroquí; y por último se admite asimismo imprimir mayor agilidad a los procedimientos de devolución de menores, con el fin de proceder al reagrupamiento con sus familiares, sin necesidad de exigir el cumplimiento de formalidades especialmente rigurosas cuando la interceptación se produzca en los puntos fronterizos. Lo que en cambio no queda tan claro son las contrapartidas asociadas a esta mayor implicación de Marruecos, evidentemente mayor que la de otras épocas, que puede revelar incluso un auténtico cambio de talante algunos sitúan tales contrapartidas en el campo económico (se habla de un gasto nunca antes sufragado por España fuera de ella) y otros hablan también de la dispensa de un trato menos favorable a productos españoles (y, especialmente, canarios) como el tomate.

Lo cierto es que el asunto introducía también extraordinarias tensiones internas entre Canarias y el propio Estado. La nueva Ley de Extranjería, pese a ello, fue respaldada por la Comunidad Autónoma, si bien en este mismo frente hay que dejar constancia de las conclusiones finalmente hechas públicas por el Comité de Expertos sobre Población e Inmigración constituido el año anterior en Canarias. Se postula en ellas que la Comunidad Autónoma ejerza por delegación las competencias en materia de permisos de residencia y trabajo de extranjeros al amparo del art. 37.1 del Estatuto de Autonomía, así como un mejor nivel de coordinación entre las políticas autonómicas de formación, actividades prestacionales y servicios sociales en relación al volumen de inmigrantes, la creación de una Dirección General de Migraciones, y hasta la posibilidad de que pueda limitarse temporalmente la entrada de extranjeros en base a las especificidades de Canarias, esto es, teniendo en cuenta la capacidad de carga demográfica de las Islas y los antecedentes existentes en la Unión Europea (como las medidas transitorias en la República Checa, Chipre, Hungría o Polonia o el caso de Malta, donde se ha reconocido un régimen singular para la adquisición de segundas residencias).

En cambio, donde no se han registrado avances de ninguna clase —antes bien, retrocesos— es en la delimitación de las aguas marítimas en Canarias. A tal fin se presentó al iniciarse el año en el Senado una Proposición de Ley por CC, que partía de trazar líneas de base rectas entre los

puntos exteriores de las islas e islotes que integran la Comunidad Autónoma: las aguas interiores serían así las incluidas dentro de dicho perímetro y los restantes espacios marítimos empezarían a contarse desde las líneas así trazadas.

Aceptada su toma en consideración poco después, y remitida consecuentemente la Proposición de Ley al Congreso de los Diputados para su ulterior tramitación, los servicios jurídicos de la Cámara destacaron la incoherencia entre la finalidad aparentemente pretendida, en principio, la fijación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, y la regulación incorporada a la Proposición, además de una posible contravención de la Convención sobre Derecho del Mar de 1982. Lo más adecuado al fin propuesto habría sido, a su parecer, la presentación de una iniciativa de reforma estatutaria, limitada exclusivamente a expresar la extensión de las aguas sobre las que la Comunidad Autónoma puede ejercer sus competencias, esto es, sin definir en ningún caso las aguas interiores.

Se pone así en cuestión lo que era, no ya sólo una vieja y tradicional reivindicación nacionalista, sino también una de las piedras angulares del Acuerdo de gobierno suscrito entre CC y PP a fines de 2002, con vistas a extenderse incluso más allá de las próximas elecciones generales. CC mantiene la tesis de que el modelo de los Estados archipiélagos es aplicable a Canarias; en el PP en cambio subsisten dudas al respecto, pese a su voto favorable a la toma en consideración de la Proposición en cumplimiento del Acuerdo antes mencionado; y del PSOE puede decirse otro tanto, en la medida en que se inclina por soluciones de diverso tipo, como la creación de un servicio nacional de guardacostas que coordine todos los medios y actuaciones en seguridad marítima, o la gestión ante la Organización Marítima Internacional de una Zona Especial de Protección para Canarias (de modo que los 30.000 buques que anualmente pasan por aguas próximas tengan que navegar al menos a 20 millas al oeste del punto más occidental del archipiélago).

La rutina de retrasar la tramitación parlamentaria de la Proposición, mediante la continua ampliación del plazo de enmiendas, vino a romperse al final. Ya al término de 2003, con la presentación por el PP de una enmienda encaminada a reducir la fijación del perímetro del archipiélago sobre líneas de base recta a cada Isla en singular o grupos de dos o más Islas, siempre que en este caso no haya discontinuidad entre sus mares territoriales. Lo que, en opinión de CC, desvirtúa completamente el contenido de la Proposición de Ley, hasta convertir ésta a su juicio en un texto absolutamente insatisfactorio: la finalidad pretendida de la iniciativa, de desarrollar así el art. 2 del Estatuto de Autonomía, se queda en nada. De cualquier forma, la tramitación de la Proposición de Ley ha decaído con la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones generales. En su caso, pues, habrá de volver a comenzar desde cero.

La exposición de los grandes temas atinentes a las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma podría darse aquí por agotada en lo que puede destacarse respecto de su evolución a lo largo de 2003, pero tampoco desde una perspectiva amplia podría considerarse cerrado el capítulo, porque no son pocas las iniciativas legislativas de las Cortes Generales que repercuten de alguna manera, directa o indirectamente, en el archipiélago canario.

Así, por ejemplo, entre sus decisiones adoptadas antes de culminar la Legislatura, la Ley de Subvenciones puede afectar gravemente al sistema de ayudas al desempleo establecido en Canarias, mediante la impartición de cursos por entidades subvencionadas: éstas ahora han de acreditar el valor añadido que generan sus servicios para mantener las subvenciones, en otros términos, se pretende determinar la existencia de beneficios o si las subvenciones tienden sólo

a cubrir el pago por las prestación de servicios realizados o la utilización de bienes y equipos (gastos corrientes). Ello puede comprometer la viabilidad del sistema implantado en Canarias. También, entre las últimas iniciativas legislativas, la Ley de Puertos permitirá a los usuarios quedar exentos del pago del canon portuario en las Islas, esto es, un porcentaje incluido en los billetes y fletes (lo que implicará la desaparición *de ipso* de las tarifas T-1 (atraque), T-2 (carga) y T-3 (pasaje); aunque, como contrapartida, las autoridades portuarias de ambas provincias reducirán su recaudación, que cae en torno a los 42 millones de euros). Asimismo, la denominada Ley de Grandes Ciudades (o de Modernización del Régimen Local), que se concreta en suma en una importante modificación de la normativa básica reguladora dicho régimen local, va a permitir, como en el caso anterior merced a una enmienda presentada en el Senado, la equiparación a las grandes ciudades de los Cabildos Insulares, concretamente, los Cabildos de las Islas con más de 175.000 habitantes (Gran Canaria y Tenerife), y más de 75.000 (La Palma y Lanzarote), si así lo decide el Parlamento canario.

A un nivel normativo inferior, pero igualmente importante, sobresale la aparición a fines de año de un nuevo Reglamento regulador de las Servidumbres Aeronáuticas, que permitirá que las afecciones de las servidumbres sobre el ámbito territorial puedan matizarse de acuerdo con criterios más reales, basados en el impacto de los posibles obstáculos sobre seguridad y operatividad aeroportuaria. Con esta disposición, los Municipios canarios situados en el entorno aeroportuario dispondrán del cauce legal preciso para rebajar en ciertos casos las afecciones con impacto en los desarrollos urbanísticos. Ello propiciará a su vez el desarrollo de importantes operaciones, como en Gran Canaria es la construcción del Parque Aeroportuario de Actividades Económicas (para dar cabida a distinto tipo de actividades, como las industriales, almacenaje y exhibición de productos, reparación de bienes y servicios vinculados al vehículo, actividades aeroportuarias, oficinas, hoteles, sede institucional, dotaciones y equipamientos varios). Y, asimismo, todavía más próximo el final de 2003, el Real Decreto 1747/2003, de 19 de diciembre, por el que se regulan los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares, el cual vino precedido de una larguísima gestación de años y fue convenido finalmente con las Comunidades Autónomas implicadas (Canarias y Baleares) y con las ciudades de Ceuta y Melilla, para adaptar la regulación general de la ordenación del sistema eléctrico a las singularidades y condicionantes de estos territorios.

Para la nueva Legislatura, se relegan otras iniciativas legislativas (en realidad, cabe esperar que hasta el segundo semestre de 2004 no se impulse de manera efectiva la acción de gobierno), como la reforma del AIEM (sobre todo, con vistas a reducir la lista de productos gravados y los tipos aplicables: a punto estuvo ello de incluirse en la Ley de Acompañamiento, aunque se desechó finalmente para así prorrogar la evaluación de la incidencia del tributo un año más y constatar su incidencia en el conjunto del sistema), la posibilidad de promover una Ley Orgánica para atribuir a la Comunidad Autónoma la facultad de modificar los tipos de los impuestos indirectos derivados del REF o, en distinto orden de cosas, la regulación de la delimitación de las aguas marítimas de Canarias, en cuyo caso habrá de iniciarse el trámite desde el principio. Igualmente, el propósito del Gobierno canario de recabar para sí el control de la totalidad de la gestión de las infraestructuras, para agilizar su ejecución. También, queda diferida, en fin, la futura Ley básica de Agricultura y Desarrollo Rural: en este caso, las desavenencias se situaban en la petición de que el tamaño mínimo de explotación agraria en Canarias se redujera a la mitad (de 1 hectárea a $\frac{1}{2}$), y a la ampliación del período inicialmente previsto de tres años para los contratos de arrendamiento, por insuficiente para recuperar una explotación y ponerla en funcionamiento.

Este «excelente» ambiente reinante, por así decir, en el ámbito de las relaciones entre Canarias y el Estado a finales de 2003, tanto para las iniciativas que prosperan como para las que de mutuo acuerdo deciden dilatarse en el tiempo para tratar de alcanzar posiciones comunes tropieza con algunos datos públicos. Acaso puede explicarse que Canarias sea en la Legislatura que concluye la penúltima Comunidad Autónoma atendiendo al valor de los traspasos recibidos: 137 millones de euros (entre las 7 que accedieron a la autonomía por el art. 151 de la Constitución: sólo el País Vasco anda por detrás). Pero más sorprendente aún son las previsiones de inversión real hasta 2006: Canarias es la quinta autónoma donde el Estado invertirá menos (734 millones de euros, en estimaciones de inversión directa, esto es, la inversión directamente ejecutada por él, esto es, excluidos pues los convenios de colaboración).

Restaría todavía un último aspecto por desarrollar en este capítulo: las relaciones de Canarias con la Unión Europea, directamente, o a través del Estado.

En general, las regiones europeas han mostrado su satisfacción con el trato recibido por la Constitución europea, por sus elementos positivos: al menos, así ha sido valorada en Canarias. Si bien se lamentan algunas omisiones, como la falta de una consagración explícita de la cooperación trasfronteriza. Lo cierto es que el actual art. 299. del Tratado vigente, la clave de bóveda de todo el sistema sobre el que descansan las singularidades canarias en Europa, se reconvierte en el III.326, en garantía del estatuto de ultraperifericidad (lo que habilita al Consejo, a propuesta de la Comisión, a adaptar los reglamentos y decisiones dirigidas a fijar las condiciones para la aplicación de la Constitución en estas regiones, incluidas las políticas europeas; se añade ahora, previa consulta al Parlamento europeo). Un documento conjunto de las regiones ultraperiféricas ha sido elaborado por vez primera en defensa de dicho estatuto por los tres Estados concernidos y las siete regiones ultraperiféricas actuales (Canarias, Azores, Madeira, Martinica, Guayana, Guadalupe y Reunión, «status» al que Holanda aspira a incorporarse para sus territorios de Aruba y las Antillas Holandesas).

Sin perjuicio de lo indicado, Canarias se inclina por alcanzar la interlocución directa de las regiones en la Unión Europea; y, en este sentido, apoyó la tramitación de la Proposición de Ley presentada al efecto en el Congreso por el Parlamento de Cataluña, para así ser oída en temas como la reforma del plátano y el tomate y, sobre todo, el modelo definitivo para el encaje económico canario en Europa.

Descendiendo ya al terreno de las actuaciones concretas, ha de resaltarse que Canarias ha conseguido mantener un régimen especial de abastecimiento para algunos de sus productos básicos, tanto en 2003 como en 2004 (lo que no es fácil y ha de ponderarse teniendo presente que la filosofía de la Unión Europea es que las subvenciones vayan desapareciendo y sean en todo caso de carácter temporal: para 2005 queda pendiente el definitivo estudio de los costes y sus repercusiones en los propios productos canarios de este régimen que en opinión de algunos sectores no llega a beneficiar a los consumidores, tal como es su propósito).

Otro tanto cabe señalar respecto de las ayudas de Estado, que también se preservan; difícil es que pervivan en Canarias, sin embargo, una vez la región supere el umbral mínimo de renta establecido para su percepción por la Unión Europea. Realmente, el objetivo último es el mantenimiento de tales ayudas sobre la base del estatuto de la ultraperifericidad. Otros aspectos del REF canario sí han corrido y parecen destinados también a correr mejor suerte en el futuro: se ha prorrogado el mantenimiento de las bonificaciones fiscales previsto dentro de dicho régimen para el IRPF y Sociedades (en los rendimientos derivados de la elaboración y venta de

bienes corporales procedentes de las actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras producidas en Canarias), de modo que aquéllas expirarán al mismo tiempo que la RIC). Y, por otra parte, si bien para la ZEC (Zona Especial Canaria) no ha llegado todavía el momento de su renovación (2006-2008), el «rescate» para Madeira de una institución similar (había sido clausurada en 2002: se establecen ahora unos requisitos de acceso menos estrictos en cuanto al número mínimo de empleados y de inversión inicial, por las diferencias en el potencial del mercado interior respectivo) permite augurar un éxito para el momento en que la prórroga deba en efecto plantearse.

Por último, y dentro del campo ya de las actuaciones meramente materiales, acaso deba de mencionarse la apertura en Bruselas de una nueva sede para la delegación de Canarias, oficina que lleva funcionando 17 años y que en su día fue la tercera, después de la de Cataluña y el País Vasco, que las Comunidades Autónomas españolas abrieron en la capital comunitaria, para, justamente, tener presencia ante la Unión Europea y encauzar sus relaciones a través de ella.

2004

RASGOS GENERALES 2004

Definitivamente, si el año anterior no permitía todavía vislumbrar con total nitidez el objetivo central de esta Legislatura, tras este 2004 la cuestión ya no ofrece dudas: se trata de la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía para Canarias. Lo cierto es que el proceso ya ha comenzado: a instancia de la Presidencia del Gobierno quedó constituido un Comité Asesor de Reforma del Estatuto de Autonomía, formado por siete especialistas acordados por los partidos políticos con presencia parlamentaria (así, dos a propuesta de CC, dos del PSOE-PSC, dos del PP y uno del PIL), que a lo largo de este año ha venido realizando su trabajo y que ahora justamente a su término acaba de culminarse. La propuesta, en forma de texto articulado, ha sido entregada formalmente a la Ponencia parlamentaria correspondiente, constituida *ad hoc* para la reforma del Estatuto de Autonomía; y a ella toca el próximo 2005 alcanzar un acuerdo en torno a un texto en forma de Proposición de Ley, con vistas a su toma de consideración por el Parlamento y ulterior tramitación.

De este modo, el reloj ha echado a correr; y probablemente la valoración de la Legislatura entera quede así inevitablemente vinculada a la suerte de este acontecimiento sencillamente decisivo, para la vida política e institucional de esta Comunidad Autónoma y de cualquier otra. La propuesta efectuada por el Comité Asesor es un texto público, por lo que habrá ocasión de darlo a conocer en páginas sucesivas, si bien no nos adentraremos sino en sus líneas más destacadas, dado que todavía es mucho el camino que queda por hacer.

Por otro lado, y desde distinto orden de cosas, los resultados de las Elecciones generales de marzo en Canarias y la nueva composición general del Congreso de los Diputados y el Senado surgida de dichas Elecciones han venido a condicionar decisivamente la acción de gobierno en el ámbito de la Comunidad Autónoma a lo largo de este año. Recordemos que en 2003 el Gobierno autónomo (a su vez, resultado de las Elecciones autonómicas y locales celebradas casi también al inicio del mismo año, en mayo) se había constituido sobre base de una coalición CC-PP, que provenía ya de la anterior Legislatura en la que la correspondencia obtenida en los resultados de unas Elecciones y otras (generales, por una parte; y autonómicas y locales, por la otra), llevaba de modo natural al pacto entre las dos fuerzas políticas implicadas y prácticamente de modo irremediable venía a arrojar al PSOE (PSC) a la oposición en ambos casos.

El Gobierno autónomo formado en 2003 vino así a constituirse sin solución de continuidad; aunque a la espera, en cualquier caso, de los resultados electorales de este año. Para terminar de clarificar si la fórmula ensayada durante la anterior Legislatura habría de reproducirse de un modo —hemos de insistir— prácticamente inevitable; o si, por el contrario, podrían ensayarse otras alternativas.

Pues bien, sin duda, los resultados electorales sucesivamente registrados a escala autonómica y nacional permiten efectivamente buscar nuevas soluciones. Aunque en principio se ha apostado por la continuidad. La sensación de «provisionalidad», no obstante, es bien palpable y ha condi-

cionado —y paralizado, al menos, en parte— la acción de gobierno en la Comunidad Autónoma, como antes se destacó.

Pero, en 2004, ¿cuáles han sido esos resultados que han arrojado las Elecciones generales que, claramente, han venido de la forma expuesta a complicar las cosas y pueden también introducir alteraciones en el panorama político e institucional de Canarias?

En lo que hace a la totalidad del Estado, tales resultados son perfectamente conocidos. Por un lado, el PSOE ha ganado los comicios. Aunque algunas precisiones se imponen ahora, para ponderar su repercusión en el archipiélago; porque, sin mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, como es sabido, los votos de CC pueden ser muy importantes, aunque no decisivos por sí solos; y, por otro lado, el PP tampoco es que haya ha tenido malos resultados: es más, dispone de la mayoría parlamentaria en la Cámara Alta (situación insólita hasta ahora, como es también perfectamente sabido), una mayoría por lo demás próxima a la absoluta, donde los votos de CC pueden ser todavía más decisivos. De todos modos, el Senado es lo que es; o, con otras palabras, la prevalencia institucional del Congreso de los Diputados sobre el Senado es incuestionable.

¿Y en Canarias? En Canarias, el PSOE (PSC) ha registrado un notable incremento de votos y un espléndido (sobre todo, en términos relativos, si se contrasta con las Legislaturas inmediatas) resultado electoral —al menos, en algunas Islas, como Tenerife y Lanzarote, donde son la fuerza mayoritaria—, que en el Congreso de los Diputados ha conducido a una situación de práctica igualdad con el PP en el número de escaños (seis escaños en los dos casos, sumadas ambas provincias). Por otro lado, esta última fuerza política no obstante sigue ostentando la mayoría de votos, sobre todo, por sus resultados en la provincia oriental y más en concreto en Gran Canaria. En fin, y para terminar de complicar el panorama, el respaldo a CC por primera vez descendiende de modo significativo (en total, tres escaños), especialmente también, por su descenso electoral en la última de las Islas indicadas.

Extremadamente complejo, y lo que es peor, incierto se presenta el panorama futuro. Todo puede ocurrir, incluido un cambio en el gobierno de coalición en Canarias. Lo que su vez tendrá trascendencia general, en cuanto fortalecería la posición del PSOE (PSC), aunque por sí solo dicho apoyo no serviría a tal efecto de una forma suficiente o absolutamente determinante. Y, a la vez, todo puede permanecer igual; o lo que es lo mismo, nada tiene por qué cambiar.

Por supuesto, es imposible avanzar predicciones, entre otras cosas, porque ni siquiera los propios responsables principales de las formaciones políticas puedan adelantarse probablemente a las incógnitas del futuro. Serán las circunstancias objetivamente consideradas, pensamos, las que van a determinar el rumbo de los acontecimientos. En cualquier caso, sí cabe indicar que la situación es difícil de manejar; y puede comprometer, al menos, la orientación de los partidos políticos implicados y, en algunos casos, hasta su misma existencia. En un momento de auténtica encrucijada, sin duda, se encuentra CC; pero las repercusiones pueden extenderse a la configuración de las otras fuerzas políticas. Insistimos, todo ello el tiempo lo dirá; y simplemente basta expresar en estas líneas las incógnitas actuales. Porque en este *Informe* lo que fundamentalmente interesa resaltar no es el futuro sino lo acontecido en el pasado inmediato, esto es, en nuestro caso, en 2004.

Entre tanto, permanecemos a la espera de que las nubes se despejen y el panorama se aclare. O no, como ahora gusta decir. Y en este período tan dilatado, ni que decir tiene, la acción de go-

bierno en la Comunidad Autónoma sin duda se ha resentido. Como antes se destacó, ha podido incluso percibirse una sensación de parálisis, al menos, en algunos casos.

En parte, ello no es negativo, ha de precisarse. Si se tiene en cuenta la superabundancia legislativa de la última década. Apenas ha habido tiempo de desarrollar y hasta de asimilar muchas de las Leyes aprobadas, que están así prácticamente sin estrenar, y no solamente las últimas. Es positivo, pues, que este vertiginoso y trepidante ritmo en la producción legislativa se contenga o, cuando menos, se ralentice. Porque, a la postre, otra cosa, no conduce sino a la devaluación y al descrédito de las propias Leyes; y esto es tremendamente grave, si queremos mantener la posición principal de la Ley en el sistema de fuentes y, sobre todo, su propia centralidad en el momento aplicativo del Derecho.

Pero, como también es evidente, todo tiene un límite. Esto es, la acción de gobierno puede y quizás debe contenerse, pero lo que no puede ser es que sencillamente permanezca bloqueada.

Al menos, por ejemplo, sí es posible reclamar el desarrollo normalizado de la legislación recién aprobada; o, en otros términos, la administración efectiva de los distintos sectores que componen la realidad social sobre la que la Comunidad Autónoma proyecta su responsabilidad. La desidia, la mera inactividad, la fuerza de la inercia, etc, sí son fenómenos que deben ser combatidos: entre otras cosas, porque, desde la perspectiva que nos es más propia a quienes escribimos estas líneas, expresan una escisión demasiado grave y preocupante entre la realidad verdadera de las cosas y la realidad (virtual) del Derecho, que a éste desde luego en nada conviene, porque compromete su vocación misma y, si se me apura, tampoco, y menos aún, a la propia sociedad a la que el Derecho sirve como instrumento para la normalización de las relaciones sociales. Que sepamos, y sin perjuicio de sus indudables imperfecciones, no hay alternativa mejor para la organización de estas relaciones: el reino del no Derecho es, en definitiva, el reino de la pura y dura arbitrariedad, donde ésta se convierte no ya en patología o excepción sino en una insoportable normalidad cotidiana.

Otros acontecimientos especialmente relevantes en la vida institucional y política del archipiélago canario durante este año (como la consagración de sendas previsiones específicas para Canarias por la Constitución Europea, la decantación de su modo de participación en la elaboración de los asuntos de la Unión todavía incipiente, las negociaciones presupuestarias y los acuerdos alcanzados para la financiación de la Comunidad Autónoma, o la sumamente importante, por segundo año consecutivo, jurisprudencia constitucional recaída bien sobre asuntos específicos de Canarias, o bien sobre asuntos directamente planteados por esta Comunidad Autónoma o con indudable proyección sobre ella) ocupan también la atención de este *Informe* en las líneas que siguen.

LA LEGISLACIÓN

Conforme a lo que acaba de indicarse, muy escasa ha sido la acción legislativa desarrollada por el Parlamento de Canarias a lo largo de este 2004: solamente cinco Leyes han sido aprobadas en este período. Por lo demás, tres de ellas se proyectan sobre el ámbito fundamentalmente financiero y presupuestario; y las otras dos poseen un contenido muy puntual y afectan a la modificación de una misma Ley que, además, había sido aprobada poco antes, esto es, en 2003 (Ley 18/2003, de 11 de abril, de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Canarias).

Comenzando esta exposición por este segundo grupo, y en apenas un breve comentario, se aprobó a inicio del año la Ley 1/2004, de 13 de abril (BOE núm. 109, 05/05/2004, con un solo objeto: modificar el recurso cameral para modular la exacción proveniente del impuesto de sociedades y evitar un excesivo incremento en ella. La Ley 4/2004, de 2 de diciembre (BOE núm. 45, 22/02/2005), tiene el mismo objeto, la modificación del recurso de las Cámaras de Comercio (disminuyendo ahora la exacción proveniente del impuesto de actividades económicas del 9 al 2%), si bien en este caso se agrega a ello la modificación relativa al procedimiento para la creación de Cámaras, que se facilita para adaptar la institución a la realidad archipelágica, aunque sin desatender la necesidad de asegurar su viabilidad económica, dadas las competencias y funciones que les están encomendadas.

Por virtud de la Ley 2/2004, de 28 de mayo, de Medidas Fiscales y Tributarias (BOE núm. 147, 18/06/2004), vino a aprobarse, una vez más tardíamente, la denominada «Ley de Acompañamiento» a la del Presupuesto (del año anterior). Se repiten así experiencias de años precedentes. Probablemente, sin embargo, sea ésta la última. Dado que para el próximo 2005, ni se ha elaborado todavía, ni se prevé la aprobación de una normativa de esta índole. Parece, pues, que la Ley 2/2004 va a cerrar la lista de estas Leyes que emulan a las del Estado.

Con todo, en la Ley 2/2004 se han dado algunas peculiaridades que interesa resaltar. Por de pronto, ha de indicarse que su gestación se realizó en paralelo a la de Presupuestos y llegó al Parlamento de modo simultáneo con vistas a su aprobación conjunta, evitando los desfases de años temporales objeto de múltiples críticas. No pudo llevarse ello a buen término, sin embargo, al emerger un problema político relacionado con una de sus cláusulas, lo que a la postre determinó su estancamiento y el que al final no pudiera alcanzarse el objetivo pretendido inicialmente. Pero sí se ha conseguido plenamente evitar la producción de una Ley-omnibus, de contenido variopinto y con incidencia sobre pluralidad de leyes vigentes. La Ley prácticamente limita su ámbito al campo fiscal y financiero, esto es, al más estrechamente vinculado con el propiamente presupuestario.

Por lo demás, sólo se produce la modificación, meramente puntual, además, de cuatro Leyes, en concreto, las siguientes: Ley sobre el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta (para incorporar a ella dos nuevas deducciones en la cuota autonómica, con vistas a facilitar la movilidad geográfica entre las islas por razones laborales y el acceso de los jóvenes a la vivienda), el Impuesto Especial sobre Combustibles derivados del Petróleo (conservando las tarifas actuales, pero aprobando una nueva disposición al efecto para mantener su exigibilidad durante este año dado el carácter intemporal de la Ley), Tasas y Precios Públicos (para incorporar modificaciones puntuales en diversas tasas en materia agrícola, ganadera y pesquera, como son las tasas previstas por la prestación de servicios relativos a la realización de técnicas analíticas, por la impartición de enseñanzas náutico-deportivas y profesional marítimo-pesquera, por la expedición de autorizaciones para la celebración de concursos y competiciones de pesca marítima recreativa, o de autorizaciones para el ejercicio del marisqueo a pie, por la inscripción en el registro del consejo regulador de agricultura ecológica; así también se consideran precios públicos las contraprestaciones contempladas por los servicios académicos de carácter universitario y por los servicios prestados por el conservatorio de música) y Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma (para modificar algunos aspectos de la regulación en materia de recaudación).

Además de ello, se contemplan algunas bonificaciones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para favorecer a los minusválidos, para no perjudicar la transmisión del patrimonio empresarial o profesional ni de la vivienda habitual a descendientes o adoptados menores de edad,

para facilitar la adquisición de vivienda de los jóvenes y para disminuir la carga tributaria de los beneficiarios de seguros de vida. Igualmente, se prevén diversas normas de gestión tributaria, como la exigencia de suministrar información de naturaleza tributaria, el reconocimiento de la posibilidad de acceder a los medios telemáticos para cumplir con las obligaciones fiscales, la declaración de los sábados como día inhábil y el régimen de compensación de los titulares de las oficinas de distrito hipotecario. Finalmente, en el grupo de las Disposiciones Adicionales de la Ley 2/2004, además del emplazamiento al Gobierno para que establezca en seis meses un régimen económico específico para la prestación de servicios en los puertos de competencia de la Comunidad Autónoma y de adelantar los criterios al respecto, sobresale lo que seguramente resulta más chocante de esta Ley, porque nada tiene que ver con su contenido propio: la previsión de una modificación puntual de la legislación urbanística para alterar las condiciones dispuestas por ésta para adaptar el planeamiento territorial y urbanístico a dicha legislación.

La Ley 3/2004, de 2 de diciembre (BOE núm. 45, 22/02/2005), se reduce esencialmente a autorizar la concesión de un suplemento de crédito y un crédito extraordinario: el primero (57 millones de euros), para atender diversos gastos relacionados con el personal de Justicia, Educación y Sanidad, así como en materia de infraestructuras docentes y hospitalarias, transporte escolar, gestión de la atención a menores inmigrantes (tales gastos, según se prevé también, habrán de sufragarse con el incremento de las previsiones de ingresos en los Impuestos de Sucesiones y Transmisiones, y de Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados) y el segundo (casi 2 millones, asimismo con cargo al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales), para atender las necesidades de financiación de las Universidades Canarias, así como ciertas transferencias de las Corporaciones Locales, y para la prevención e intervención en menores. Se modifica asimismo el presupuesto del Servicio Canario de Salud; y también, lo que resulta más polémico, se dispone la inaplicación a la Ley que nos ocupa y por ella misma de un precepto comprendido dentro del ámbito de la normativa general presupuestaria de la Comunidad Autónoma, que a su vez remite a la legislación estatal.

La última de las Leyes aprobadas este año ha sido la Ley 5/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2005 (BOE núm. 45, 22/02/2005). En un escenario general de ralentización económica, que puede prolongarse en el tiempo más de lo deseado, y con las repercusiones que ello puede provocar sobre la economía de Canarias, los Presupuestos se presentan a sí mismos como expansivos, en la medida en que el crecimiento del gasto no financiero incluido en ellos casi duplicará el previsto para la economía en el mismo período. Un crecimiento sustentado sobre todo en dos fuentes de financiación (aportaciones provenientes del sistema de financiación autonómica y compensación por la desaparición del ITE, en unos términos que después se explicarán en este mismo *Informe*; y mejoras en la fiscalidad propia); y con destino sobre todo a la prestación de servicios públicos de carácter social (así, principalmente, para sufragar el gasto sanitario, aunque también para la atención socio-sanitaria para discapacitados, la creación de nuevas plazas para atender a menores con medidas judiciales, el refuerzo de los servicios para inmigrantes y la mejora laboral de las mujeres, el fortalecimiento de las políticas de empleo y formación profesional, justicia y servicios de seguridad y emergencias, actuaciones sobre el territorio e infraestructuras, medidas de apoyo a la economía, en particular, al turismo, medidas de innovación empresarial, consignaciones destinadas a la acción exterior para favorecer los intercambios con África y América, etc.).

La Ley 5/2004, asimismo, promueve la racionalización y modernización administrativa como objetivo prioritario; y, a tal efecto, configura tres grandes ejes de actuación, lo que puede ser especialmente interesante: la concentración y racionalización de todas las oficinas administrati-

vas del Gobierno; la decidida implantación de la administración electrónica en los distintos ámbitos administrativos; y el establecimiento de medidas complementarias para centralizar la gestión de determinados servicios comunes.

Al determinar su ámbito propio de aplicación, la Ley 5/2004 incluye, además del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, los de sus diez organismos autónomos de carácter administrativo (Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria, Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, Instituto Canario de Administración Pública, Instituto Canario de Estadística, Instituto Canario de Investigaciones Agrarias, Instituto Canario de la Mujer, Instituto Canario de la Vivienda, Servicio Canario de Empleo y Servicio Canario de la Salud) y el único existente de carácter comercial (Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia), así como los presupuestos de explotación y capital de las sociedades mercantiles actuales (en total, se trata de veintiuna empresas) y de la única Entidad de Derecho Público (Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias)

Si hasta aquí las Leyes aprobadas, en avanzado estado de tramitación, ha de agregarse, se encuentran sendas Leyes de contenido indudablemente más amplio del que tienen las que se han aprobado este curso, sobre ordenación farmacéutica y protección de la biodiversidad, provenientes de la Legislatura anterior, y que han sido asumidas por el nuevo Gobierno. Es de esperar su definitiva aprobación a comienzos del nuevo año.

En cambio, parece haberse frustrado una iniciativa que había emprendido también el nuevo Gobierno, esta sí que totalmente novedosa, para proceder a la reforma de la actual legislación sobre vivienda, con vistas a aumentar la disponibilidad de suelo destinado sobre todo a la construcción de viviendas protegidas: hasta que se produzca la adaptación íntegra de los planes generales a la legislación urbanística, proceso actualmente en curso, se trataba de autorizar la reclasificación del suelo rústico o urbanizable no sectorizado en urbanizable sectorizado o en un urbano no consolidado, siempre que al menos el 50% del aprovechamiento previsto se destinara a la construcción de viviendas protegidas (sin entrar en mayores precisiones sobre el destino final de la parte restante, aunque eso sí incorporando algunas exigencias singulares, tales como la excepcionalidad de la reclasificación y la necesidad de declarar su interés general, la obligatoria contigüidad del suelo reclasificado a la trama de suelo urbano o urbanizable con carácter general, el establecimiento de una superficie mínima de actuación y de compromisos de ejecución, etc.).

Y es que la vivienda, ha de recordarse, constituye claramente uno de los objetivos centrales confesados y proclamados para toda la presente Legislatura; y, por lo demás, se ha constatado una manifiesta demora en la ejecución de los planes en vigor en este sector (así, por ejemplo, el III Plan de Vivienda 1998-2001 se saldó con la ejecución de sólo el 57% de las actuaciones previstas, y el IV Plan parece andar por el mismo camino). En todo caso, lo que sí se han producido son diversas modificaciones reglamentarias de la normativa vigente en materia de vivienda, que serán después objeto de nuestra atención.

No obstante todo lo anterior, entre la tarea legislativa que resta por culminar, la más importante sin la menor duda ha sido la que se resaltó al inicio de este *Informe*, esto es, la reforma estatutaria. Convertida ya en aspecto destacado de al menos algunos programas electorales, como el de CC (entre otras medidas, este programa contemplaba la creación de una agencia tributaria propia, la capacidad para establecer una política exterior también propia, la cesión de competencias en materias como aeropuertos, tráfico aéreo y comercio exterior, etc), ya ha iniciado su camino; y sin tener decantado todavía el modelo final en algunas materias especialmente sensibles como

es el caso de la policía autonómica (se trata, en suma, de elegir entre un modelo alternativo o meramente complementario al actual) o del control sobre la inmigración (difícil de restringirse si el fenómeno se sitúa dentro del marco legal vigente, tanto más en el ámbito comunitario), la reforma estatutaria ha sido urgida ya formalmente desde el Gobierno de Canarias al Parlamento.

Y, a tal efecto, para precisamente mantener vivo el impulso inicial, el Gobierno procedió a la constitución de un Comité Asesor de Reforma del Estatuto de Autonomía, que habría de presentar un texto articulado a finales de año, para que los parlamentarios pudieran entrar en la discusión sobre el mismo sin dilaciones. Esta es precisamente la parte de la tarea que ya ha sido realizado (justamente, por eso, el mencionado Comité Asesor también quedó formalmente disuelto al término del año), y el Parlamento tiene ahora la ventaja de partir de un texto concreto. Si bien, por supuesto, dicho texto ha de ser asumido ahora por los partidos políticos, al menos, en sus líneas generales, promoviendo las modificaciones oportunas. Para que el resultado, en forma ya de Proposición de Ley, puede ser tomado en consideración con el consenso que, según parece deseable, debe acompañar a una decisión de esta índole.

Entre las innovaciones más importantes, destaca por todas el desarrollo de la cláusula de ultraperiferidad consagrada en el Derecho comunitario, para garantizar una modulación en la aplicación de las leyes estatales sobre un amplio abanico de materias que se relaciona. Además, otras previsiones igualmente dignas de mención son las que a continuación se enumeran: la necesidad de conformar la expansión turística al principio del desarrollo sostenible, el reconocimiento al Gobierno de la potestad legislativa delegada, el fortalecimiento institucional de los Cabildos Insulares a costa sin embargo de incrementar también sus vínculos con el Gobierno regional, la institucionalización de la Comisión Bilateral de Cooperación con el Estado, la previsión de un referéndum ratificadorio de futuras reformas estatutarias, la incorporación de los Municipios a las instituciones fundamentales de la Comunidad Autónoma, la atribución de nuevas competencias autonómicas sobre tráfico aéreo, costas y comercio exterior (lo que ya parece haber sido aceptado por el PSOE), la disolución anticipada del Parlamento a iniciativa del Presidente del Gobierno, la eliminación de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas canarias sobre la base de que el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprenda tanto espacios terrestres como marinos (en una fórmula que recuerda a la empleada para Azores y Madeira, y que ha sido respaldada por el PP, si bien en el seno del Parlamento se dará audiencia a expertos en Derecho internacional sobre este concreto asunto, en lugar de requerir al respecto la opinión del Tribunal Constitucional, como solicitaba el partido indicado). También, la atribución a la Comunidad Autónoma de la capacidad para definir una política exterior propia, la creación de una Agencia Tributaria canaria para la gestión, liquidación e inspección de los tributos estatales, aduaneros y autonómicos con la participación efectiva de la Administración del Estado, la atribución al Parlamento de Canarias de la capacidad para neutralizar las modificaciones del régimen económico y fiscal de Canarias mediante un complejo procedimiento que otorga especial relevancia a la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado (que habrá de elevar al efecto un acuerdo al Parlamento de Canarias sobre cualquier pretendida modificación del REF, que no podrá aprobarse sin embargo con el voto en contra de la mayoría absoluta de los Diputados, reanudándose en tal caso la tarea de la Comisión), el otorgamiento a la Comunidad Autónoma de la tutela de las cuentas sobre la Administración local en sustitución del Estado, etc.

En total, el documento propone cambios en setenta artículos y disposiciones del Estatuto de Autonomía vigente en la actualidad. De cumplirse el calendario previsto, corresponde ahora el debate y la asunción en su caso por los parlamentarios del texto propuesto, cuyos trabajos se espera que concluyan para el próximo verano.

Por último ya, entre lo que no se ha hecho, sobresale sin duda la falta de elaboración este año de una «Ley de Acompañamiento», en sintonía por lo demás con la misma decisión adoptada por el Gobierno de la Nación en sentido equivalente, como es perfectamente sabido y ha sido también resaltado. Lo que, sin embargo, ha de combinarse acertadamente, a fin de evitar caer en la tentación de promover una legislación presupuestaria excesivamente laxa que suponga realmente una encubierta «Ley de Acompañamiento»; y, de este modo, volvamos así a situarnos en el punto de partida. Por si acaso, junto a la nueva legislación presupuestaria, se ha impulsado paralelamente la aprobación de una reforma limitada de la normativa sobre tasas y precios públicos actualmente en vigor.

ACTIVIDAD NORMATIVA DEL GOBIERNO

Prácticamente, no ha habido sector social alguno que se haya quedado al margen de la acción normativa del Gobierno durante este año, si bien casi en todos los casos se ha tratado de desarrollos reglamentarios parciales cuya regulación rara vez alcanza a la totalidad de la materia. Ya casi a fines de año, por Decreto 182/2004, de 21 de diciembre, se ha dictado un reglamento general de desarrollo de la Ley de Pesca de Canarias, pero este episodio ha sido más bien excepcional.

En todo caso, sin embargo, algunos de los desarrollos reglamentarios parciales que se han emprendido en 2004 han sido particularmente importantes, sea porque su extensión si bien acotada ha sido con todo considerable, sea atendiendo a una perspectiva ya más cualitativa por la índole de la materia afectada singularmente. En las líneas que siguen, se relacionan las normas reglamentarias aprobadas en este período que se consideran más relevantes; pero, como en otros años, la remisión a las fichas es en este caso obligada para completar las referencias necesariamente incompletas que aquí habrán de centrar nuestra atención.

Quizás destaque el campo de la vivienda como uno de aquellos en que la acción del Gobierno ha sido prioritaria, lo que pudo advertirse ya bien tempranamente. Porque, por Decreto 1/2004, de 13 de enero, vino a establecerse el precio máximo de renta y la renta máxima inicial anual de las viviendas protegidas de promoción pública. Igualmente, poco después, por Decreto 2/2004, de 21 de enero, se aprobaron las normas provisionales de organización y funcionamiento del Instituto Canario de la Vivienda. Más adelante ya, por Decreto 53/2004, de 4 de mayo, se aprobarían las normas para la concesión de subvenciones para la construcción de viviendas de protección pública en venta.

Próximo a este sector, ha de resaltarse asimismo el caso de la ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Entre otras medidas, se han iniciado los correspondientes procedimientos para la aprobación de directrices específicas en desarrollo de la Ley de Directrices de Ordenación General aprobada el pasado año (Ley 19/2003) en materias tales como la ordenación del suelo agrario (Decreto 8/2004, de 3 de febrero), ordenación de recursos forestales (Decreto 26/2004, de 23 de marzo), ordenación del paisaje (Decreto 27/2004, de 23 de marzo), ordenación del litoral (Decreto 28/2004, de 23 de marzo), ordenación de infraestructuras (Decreto 91/2004, de 20 de julio), ordenación de vivienda (Decreto 92/2004, de 20 de julio), ordenación de aguas (Decreto 105/2004, de 29 de julio) y ordenación de la energía (Decreto 130/2004, de 15 de septiembre).

Por otro lado, también en desarrollo de la Ley 19/2003 se ha aprobado el Decreto 130/2004, de 15 de septiembre, por el que se crea el Foro Canario para el Desarrollo Sostenible, así como el

Observatorio de Desarrollo Sostenible y su reglamento. Igualmente, se ha iniciado la tramitación de los Planes Territoriales Especiales reguladores de la oferta turística (el que más avanzado se encuentra es el de Tenerife); marcha a buen ritmo la aprobación de la normativa aprobatoria de los planes de gestión de los espacios naturales protegidos en Canarias (que prácticamente desea completarse esta Legislatura), y otro tanto cabe indicar respecto del planeamiento urbanístico (en punto a su adaptación al nuevo marco legal: como quiera sin embargo que este proceso se está demorando, en parte de modo inevitable, son necesarias modificaciones puntuales en la Ley de referencia, para ampliar los plazos previstos para realizar la indicada adaptación). Y ha culminado, en fin, el complejísimo procedimiento que ha desembocado en la aprobación del Plan Insular de Ordenación de la isla de Gran Canaria, con el Decreto 68/2004, de 25 de mayo, por el que se procede a la subsanación de las deficiencias no sustanciales de dicho Plan Insular.

Ya específicamente en medio ambiente, sobresale la aprobación del Decreto 112/2004, de 29 de julio, por el que se establece el procedimiento y los requisitos para el otorgamiento de autorizaciones de gestión de residuos y se dispone la creación del Registro de gestores de Residuos, en desarrollo de la Ley de Residuos de Canarias. Asimismo, la Orden de 9 de agosto de 2004, por la que se fijan las condiciones técnico-administrativas para las instalaciones eólicas de Canarias.

En el área de educación y cultura, entendida en sentido amplio (comprendiendo así también la investigación) ha de resaltarse el Decreto 30/2004, de 23 de marzo, por el que se establece el régimen jurídico de las becas, ayudas y subvenciones a las Universidades y en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, y el Decreto 111/2004, de 29 de julio, por el que se aprobó el reglamento del procedimiento para la declaración y régimen jurídico de los Bienes de Interés Cultural.

En economía y hacienda, sin duda, han de mencionarse los reglamentos por los que se establecen los criterios para la distribución de los recursos provenientes del REF.

En una primera oleada, se aprobaron por acuerdo entre los Ayuntamientos y el Cabildos Insular los de Tenerife (Decreto 46/2004, de 20 de abril) y Fuerteventura (Decreto 47/2004, de 20 de abril). Y ya para finales de año, los restantes, esto es, los de Gran Canaria (Decreto 155/2004, de 9 de noviembre), Lanzarote (Decreto 156/2004, de 9 de noviembre), La Palma (Decreto 157/2004, de 9 de noviembre), La Gomera (Decreto 158/2004, de 9 de noviembre) y El Hierro (Decreto 159/2004, de 9 de noviembre).

Acaso podamos igualmente adscribir a este ámbito el Decreto 163/2004, de 23 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de contratación de bienes y servicios de uso común y uniforme, mediante concurso de adopción de tipo y suscripción de contrato marco (por Decreto 173/2004, de 13 de diciembre, vino a aprobarse después el pliego tipo de cláusulas administrativas particulares que ha de regir los concursos en estos casos, en supuestos de contratación centralizada y no centralizada).

Y también, si se agrupa, dentro de esta rúbrica, comercio e industria, habríamos de incluir sendos reglamentos en artesanía, aprobados casi a finales de año: Decreto 177/2004, de 13 de diciembre, por el que se definen los oficios artesanos y se establecen las normas generales para la obtención de la calificación de artesano y Decreto 178/2004, de 13 de diciembre, por el que se dispone la creación del Registro de Artesanía de Canarias.

Pero, a decir verdad, como hubo ocasión de adelantar, prácticamente ninguno de los ámbitos de la acción administrativa ha quedado exento de alguna novedad de carácter reglamentario: así, también, justicia (Decreto 44/2004, de 15 de abril, por el que se fija la composición y el funcionamiento de las Comisiones de Asistencia Jurídica de Canaria y se determina el procedimiento para su reconocimiento); presidencia (Decreto 60/2004, de 19 de mayo, por el que se aprueba el reglamento para constituir el Registro de Parejas de Hecho); sanidad (Decreto 154/2004, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento que determina las condiciones higiénico-sanitarias de la actividad de tatuaje, micropigmentación o perforado)

Ya por último, entre los reglamentos de carácter orgánico, además de otros que afectan a algunas de las Consejerías del Gobierno, se ha aprobado el que alcanza a la propia Presidencia del Gobierno (Decreto 7/2004, de 3 de febrero). Los archivos de la Presidencia del Gobierno serían objeto de un reglamento posterior (Decreto 49/2004, de 23 de marzo). Como Decreto del Presidente del Gobierno se aprobó la creación de la Comité Asesor de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (Decreto 103/2004, de 13 de mayo), así como, de la misma forma, su extinción a finales de año (Decreto 400/2004, de 27 de diciembre). Con alcance general, habría que destacar el Decreto 184/2004, de 21 de diciembre, por el que se regula la identidad corporativa del Gobierno de Canarias y se dictan las normas para su tratamiento y utilización. Y, en fin, ya en distinto orden de consideraciones, por virtud del Decreto 89/2004, de 6 de julio, quedaron aprobados los Estatutos de la Universidad de La Laguna.

Aunque publicado ya en 2005, interesa dejar constancia de un reglamento de particular interés, aprobado todavía en 2004: se trata del Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias. Al margen de los aspectos orgánicos, constituye el primer reglamento ejecutivo dictado en desarrollo propiamente dicho del Decreto Legislativo 1/2000, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales Protegidos. Aunque ha sido ciertamente amplio el período que ha tardado en ver la luz este desarrollo normativo, no puede minusvalorarse su relevancia. Es el primero, como ya se ha dicho, y en puertas pueden estar ya otros, como los de planeamiento. Por otro lado, la gestación de las Directrices de Ordenación del Territorio y su aprobación en 2003, tras tres largos años casi de tramitación, sin duda ha repercutido en el proceso. En todo caso, el período transcurrido no es tan largo en realidad si se contrasta con otras experiencias autonómicas: no pocas Comunidades Autónomas disponen desde hace más tiempo de sus respectivas normativas legales y todavía no han aprobado los reglamentos correspondientes. No puede dejar de valorarse positivamente su aparición, así las cosas, en cuanto comprime y mitiga la discrecionalidad de que dispone la Administración con anterioridad al ejercicio de su potestad reglamentaria, lo que reduce su margen de apreciación en sus decisiones sobre el sector y refuerza la legalidad. Lo que ya en cambio no debe ser tan bien considerado es cierta tendencia a reproducir por vía reglamentaria las disposiciones legales: si bien ello es opinable y puede haber razones favorables en ciertos casos, lo que ya no cabe admitir son las reproducciones parciales o sesgadas de tales disposiciones que en definitiva comprometen la seguridad jurídica, desvirtuando de tal modo su propósito primario.

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

En este año 2004 ha proseguido la liquidación de asuntos pendientes de resolución constitucional. Han recaído, en concreto, cinco sentencias que han resuelto en total seis recursos de inconstitucionalidad: en la STC 98/2004, el recurso de inconstitucionalidad se plantea por el

Presidente del Gobierno de la Nación; y en las otras cuatro, la impugnación proviene, o bien del Gobierno de Canarias exclusivamente (STC 108/2004, de 30 de junio), o bien conjuntamente del Gobierno con el Parlamento de Canarias (STC 109/2004, de 30 de junio y 134/2004, de 22 de julio).

Acaso también deba agregarse a la lista una resolución más reciente, la STC 194/2004, de 4 de noviembre, que si bien no se plantea específicamente desde Canarias, posee una indudable proyección sobre esta Comunidad Autónoma, en cuanto que la controversia se plantea sobre la gestión de los Parques Nacionales, y en Canarias se sitúan nada menos que cuatro de los once Parques Nacionales actualmente existentes; y, además, porque un posible conflicto constitucional a este propósito estaba en ciernes, con ocasión de la última reforma legislativa estatal aprobada sobre la materia (Ley 62/2003), y ha podido quedar así enderezado tras esta importante resolución constitucional, como habrá oportunidad de resaltar más adelante.

Entrando ahora ya sin dilación en un comentario sobre estas resoluciones, que forzosamente ha de ser breve, en la STC 98/2004, de 25 de mayo, el Tribunal Constitucional hubo de pronunciarse sobre la competencia atribuida por la legislación canaria al Gobierno de la Comunidad Autónoma para fijar los precios de referencia de los medicamentos. A decir verdad, también plantea el recurso una segunda cuestión, relacionada con las previsiones asimismo incorporadas a la legislación impugnada sobre integración de los cuerpos de funcionarios. Esta cuestión sin embargo se considera decaída en cuanto a su objeto, por la promulgación de una nueva normativa al respecto, a raíz de un recurso presentado ante el Tribunal Constitucional que motivó a su vez el desistimiento de dicho recurso.

Centrada así la controversia, el Tribunal Constitucional lo primero que hace es identificar los títulos competenciales a los que ha de reconducirse aquélla. Descarta así que lo sea la «legislación sobre productos farmacéuticos», puesto que no se trata de proceder a la ordenación de los medicamentos, en cuanto «sustancias» cuya fabricación y comercialización se somete al control de los poderes públicos. Tampoco se compromete el «régimen económico de la seguridad social», por otro lado, a pesar de su vinculación con la protección de la salud: ni se afecta al régimen económico ni a sus recursos financieros, ni a la vigencia del principio de caja única. La cuestión, en suma, ha de encuadrarse en el ámbito material correspondiente a la «sanidad».

Ya sobre el fondo del asunto, para el Tribunal, dos son las interpretaciones posibles: o bien entender que la fijación de los precios de referencia pueda regularse respetando o no los mínimos de la normativa básica: así interpretado el precepto sería inconstitucional; o bien, considerar que tales mínimos han de respetarse, en cuyo caso no hay objeción, porque las bases reservan al Estado el establecimiento de una uniformidad mínima y, una vez asegurado un nivel de suficiencia de las prestaciones sanitarias públicas, puede dicho nivel ser susceptible de mejora por las Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia sustantiva sobre esta materia y de su autonomía financiera.

Importante toma de postura respecto de una pieza basilar (la determinación de lo básico) que afecta a la construcción entera del Estado autonómico, y que encuentra respuesta en un voto particular discrepante suscrito por tres magistrados, para quienes esta inteligencia de lo básico no es correcta: lo básico tiene una identidad propia no cuantificable; es un elemento común, no susceptible de mejora y no puede desvirtuarse, convirtiendo la igualdad de los ciudadanos en el disfrute del derecho a una prestación en un mínimo de la prestación. Considera inaceptablemente manipulativo hablar de igualdad básica y prestación mejorada: eso no es igualdad.

Otros dos magistrados, por otra parte, firman un segundo voto particular discrepante, pero en este caso las objeciones apuntan en una segunda dirección, toda vez que la sentencia suscrita por la mayoría elude en su opinión afrontar la objeción suscitada asimismo desde la perspectiva del art. 149.1.1.º de la Constitución, por estimar que no se han enunciado los preceptos legales concretos de la normativa estatal que contienen la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales que se dicen vulnerados; lo que, a juicio del voto particular, es soslayado por una mera consideración procesal, cuando, desde su perspectiva, la cláusula del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1) obliga a considerar que el establecimiento de precios de referencia de los productos farmacéuticos es una competencia exclusiva del Estado conforme al art. 149.1.1.º: la fijación de tales precios no es sólo el mínimo común denominador exigible en todo el territorio español, sino una condición básica para todos los ciudadanos en el ejercicio de un derecho constitucional como el derecho a la protección de la salud.

Si la resolución constitucional apenas comentada (STC 98/2004) tiene incidencia sobre todo el Estado autonómico, aunque se plantee desde Canarias, las otras tres resoluciones que ahora va a centrar nuestra atención (STC 108, 109 y 134/2004) versan ya sobre asuntos específicos de Canarias y, en concreto, afectan a la garantía sobre el régimen económico y fiscal especial preservada para el archipiélago canario por la Constitución en su Disposición Adicional Tercera.

La STC 108/2004, de 30 de junio, sin embargo, contiene también unas interesantes reflexiones generales sobre los límites constitucionales a los Decretos-Leyes: sobre este pormenor, el Tribunal Constitucional recuerda su doctrina contenida en resoluciones anteriores para concluir que no se ha afectado al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), porque, a diferencia por ejemplo del impuesto sobre la renta, el impuesto especial sobre el alcohol y bebidas es un impuesto indirecto, instantáneo, objetivo y real que grava sólo una específica manifestación de la capacidad económica y no puede por ello decirse que constituya uno de los pilares básicos o estructurales de nuestro sistema tributario.

La STC 108/2004, en lo que aquí más interesa resaltar, versa en efecto sobre el referido tributo; y en ella se recoge en sendos Fundamentos (5.º y 6.º) un interesante excursus sobre la gestación, evolución histórica y aplicación de este tributo en Canarias, del que resulta constatado, entre otras cosas, que los alcoholes han sido siempre objeto de gravamen en Canarias, tanto su exportación e importación como su consumo, de manera que dicho producto siempre ha estado ajeno a las franquicias aduaneras y sobre el consumo existentes en Canarias: la única especialidad reside en el diferencial de tributación respecto de la península. El Tribunal Constitucional, tras recordar su doctrina establecida en la capital STC 16/2003 sobre el contenido de la garantía constitucional implicada (Disposición Adicional Tercera), concluye que no ha habido conculcación de dicha garantía en este caso, porque si bien ciertamente no se ha solicitado el preceptivo informe del Parlamento de Canarias al aumentar el Estado los tipos de gravamen, lo cierto es que en todo caso se ha mantenido invariable el diferencial de tributación para el archipiélago canario. Cuestión distinta habría sido si el Estado hubiese, por ejemplo, equilibrado la presión fiscal en todo el territorio nacional, como admite la propia resolución.

Pero no sólo sobre el impuesto específico sobre el alcohol ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional este año. También lo ha hecho sobre el impuesto que grava específicamente la electricidad en la inmediatamente posterior STC 109/2004, de 30 de junio, que asimismo alberga en uno de sus Fundamentos (2.º) una detallada exposición de la evolución histórica de dicho tributo y de las características específicas que han presidido su aplicación

en el archipiélago: un impuesto que rige sin excepción para todo el territorio nacional entre 1898 y 1964, que se suprime entonces y que reaparece en 1997. Tampoco se estima vulnerada en esta ocasión la garantía material del régimen económico y fiscal especial de Canarias, para cuyo contenido el Tribunal Constitucional vuelve a remitirse a la capital STC 16/2003: la legislación impugnada respeta el diferencial existente en materia de imposición indirecta (que concretamente se percibe en la regulación de los impuestos sobre medios de transporte, alcohol y valor añadido) y respeta también la existencia de tributos propios y de tributos destinados exclusivamente a la financiación del archipiélago: no se han alterado, en su consecuencia, las características tradicionales del régimen canario, que sigue así subsistiendo en términos perfectamente reconocibles.

Distinta cuestión se suscita desde la perspectiva de la garantía formal del REF, pero es que en este caso no se plantea, como en la STC 108/2004, la necesidad de recabar el correspondiente informe preceptivo del Parlamento de Canarias, sino que se afirma su carácter supuestamente obstativo: en el supuesto que ahora nos ocupa, no es que dicho Informe no existiera, sino que fue desfavorable a la modificación pretendida. Y, sobre este punto, el Tribunal Constitucional invoca su propia doctrina, una vez más sentada por la capital STC 16/2003. En definitiva, sólo una cuestión secundaria mereció la censura del Alto Tribunal, en cuanto que la normativa impugnada también entró a establecer los criterios de distribución del impuesto del tabaco, y la competencia al efecto sí se considera de titularidad autonómica y no estatal.

De las resoluciones específicas sobre Canarias, resta por examinar solamente la STC 134/2004, de 22 de julio, donde una nueva institución del régimen económico-fiscal es objeto de controversia, ahora, la denominada Zona Especial de Canarias. De nuevo, a los antecedentes de esta institución y a su decurso histórico se dedica uno de los Fundamentos (2.º): se resalta su inexistencia en el pasado y, más concretamente, su íntima vinculación con el ingreso de España (y de Canarias) en la Unión Europea; y, en definitiva, los sucesivos episodios hasta su definitivo asentamiento en la normativa vigente en la actualidad (Decreto-Ley 2/2000).

Sin embargo, y por versar el recurso sobre una normativa anterior (Ley 14/1996), que ha sido después completamente reemplazada y sustituida por otra, se declara su pérdida de objeto. Sólo a partir de la entrada en vigor de la normativa vigente en la actualidad, en efecto, puede afirmarse que entrara realmente en funcionamiento la denominada Zona Especial; y sólo entonces será, por consiguiente, cuando pueda o deba considerarse preciso atender a los trámites procedimentales dimanantes del régimen económico-fiscal especial de Canarias, tal como efectivamente se hizo en esta ocasión.

En fin, como antes se adelantó, habría que concluir esta lista con la STC 194/2004, de 4 de noviembre, que, por su indudable proyección sobre Canarias, merece siquiera una somera glosa; y ello, aunque la Comunidad Autónoma no figura entre los promotores de la controversia (básicamente, los actores del proceso habían sido las Comunidades Autónomas de Andalucía y de Aragón). Esta resolución contiene interesantes reflexiones generales, no sólo sobre el alcance de lo básico en su doble dimensión formal y material, sino también sobre el alcance de la coordinación y del principio de cooperación.

Sobre la cuestión central atinente al modelo de gestión conjunta de los parques nacionales, el Tribunal Constitucional declara que en su anterior STC 102/1995 no llegó a concretarse el alcance de la gestión que pueda corresponder al Estado en esta materia, limitándose entonces a censurar el desconocimiento de las competencias autonómicas existentes al respecto. Al establecerse a

raíz de dicha resolución un modelo de cogestión, la cuestión permanece imprejuizada y ha de concluirse ahora que dicho modelo es inconstitucional desde la perspectiva material: la intervención del Estado de carácter ejecutivo invocando el ejercicio de sus competencias básicas sólo puede tener lugar cuando sea de carácter concreto y puntual y cuando además se aprecie que ha de llevarla a cabo excepcionalmente porque no pueda garantizarse que la ejecución autonómica preserve el efectivo cumplimiento de la norma básica de que se trate. Pero lo cierto es que ninguno de ambos presupuestos concurre en el supuesto enjuiciado que ocupa al Tribunal Constitucional en la STC 194/2004; es más, ni siquiera es el caso de la gestión de los parques nacionales que abarcan más de una Comunidad Autónoma, donde el legislador estatal debió simplemente instrumentar mecanismos para que las Comunidades Autónomas pudieran realizar la gestión del parque integrando su actividad, con base en el ejercicio de sus facultades de coordinación.

Respecto de los conflictos constitucionales en curso de aparición, y en íntima conexión justamente con esta resolución, ha de mencionarse el Acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Canarias el 20 de septiembre de 2004, a propósito de la última reforma estatal sobre la legislación de los espacios naturales que afecta a algunos aspectos de la regulación de los parques nacionales, y que podía haber dado lugar al surgimiento del único conflicto a lo largo del año. Pues bien, por virtud del Acuerdo alcanzado el potencial conflicto queda definitivamente enderezado en cuanto a su rumbo y permite cerrar la fase de negociaciones al respecto entre el Estado y la Comunidad Autónoma que a su vez había sido iniciada con anterioridad por medio de un Acuerdo de la misma Comisión Bilateral de Cooperación adoptado en su sesión celebrada el pasado 26 de marzo de 2004.

Por cerrar este círculo de consideraciones, mediante otro Acuerdo de la misma Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Canarias, éste anterior, de 20 de enero de 2004, también se resolvieron sendos conflictos potenciales en torno a la legislación sobre puertos y pesca aprobada el año anterior por el Parlamento de Canarias. En relación con la Ley canaria de Puertos, se acuerda la modificación del tenor literal de tres de sus artículos (2.4, 11.2 y 56.2), y se dispone que, hasta se produzcan las pertinentes modificaciones, tales preceptos legales habrán de interpretarse y aplicarse conforme a los términos del propio acuerdo. También se propone una concreta interpretación del art. 7.b) de la Ley canaria, que habrá de precisarse por vía reglamentaria. Por lo que hace a la Ley de Pesca, la referencia de sus respectivos artículos 16 y 17 a la exigencia de sendos informes favorables se sustituye por la de informes preceptivos, debiendo así interpretarse igualmente los indicados preceptos en tanto se produzcan las modificaciones normativas correspondientes.

Por Auto de 11 de mayo de 2004, en fin, el Tribunal Constitucional tiene desistido al Gobierno de Canarias del recurso de inconstitucionalidad que había promovido con anterioridad contra la delimitación estatal de competencias en materia de puertos.

ELECCIONES Y VIDA POLÍTICA

Las Elecciones autonómicas y locales de 2003 configuraron una distribución del poder territorial que se ha mantenido en lo sustancial este 2004, si bien los complejos y delicados equilibrios alcanzados entonces se han hecho más frágiles todavía, sobre todo, a partir de las Elecciones generales de marzo de 2004 y el consiguiente cambio en el Gobierno de la Nación que estas Elecciones ha venido a propiciar. Nada ha cambiado sustancialmente desde entonces, pero las

incertidumbres son tantas que comprometen la efectividad de la propia acción del gobierno, como ya ha sido destacado.

Lo cierto es que a principios de año, el PSOE-PSC parecía destinado, claramente, a ejercer la oposición parlamentaria, en una suerte de rol que le parecía inexorablemente adjudicado. A ese lugar parecía destinado en el Parlamento de Canarias, con una litigiosidad creciente que a punto estuvo de llevar a la Mesa de la Cámara a los Tribunales por parte del partido en la oposición, ante el rechazo a algunas de sus iniciativas, la falta de respuesta a determinadas preguntas o la suspensión injustificada de comisiones ya convocadas.

Las relaciones entre este partido y CC que da apoyo al Presidente del Gobierno en Canarias, sin embargo, adoptaron otro cariz tras las Elecciones generales, como ya se indicó. Los resultados electorales fueron positivos para el PSOE-PSC y PP y no tanto para CC. Para el Congreso de los Diputados, en la provincia de Las Palmas, con ocho escaños en liza, cuatro fueron adjudicados al PP, tres al PSOE-PSC y uno a CC, mientras que en Tenerife donde siete eran los escaños a distribuir, tres fueron para el PSOE-PSC, y dos tanto para CC como para el PP. Para el Senado, CC obtuvo cuatro escaños (dos en Tenerife, La Palma y El Hierro), PSOE-PSC otros cuatro (Tenerife, Gran Canaria, La Gomera y Lanzarote) y PP tres (dos en Gran Canaria y Fuerteventura).

Estos resultados suponen un notable avance del PSOE-PSC a la vez que un claro debilitamiento de CC, mientras que el PP mantiene su fortaleza. Y los cambios en la correlación de fuerzas se percibieron en seguida, sobre todo, a escala general.

Por virtud de un Pacto con el PSOE y otras fuerzas políticas de las Cortes Generales, en efecto, CC obtuvo su principal aspiración, la de formar grupo parlamentario propio en ambas Cámaras: se cedieron a tal fin por aquel partido dos Diputados y seis Senadores a través del mecanismo de la asociación de diputados y de senadores, que CC había planteado como alternativo al del préstamo de parlamentarios (al que se había recurrido en Legislaturas pasadas y que obligaba al trasvase completo de los parlamentarios de una determinada demarcación territorial: por eso, el préstamo provenía en tales casos de UPN): bajo la modalidad ahora empleada, y tras culminar el primer período de sesiones, los Diputados pueden volver a su formación originaria, no así los Senadores. CC obtuvo además sendas Presidencias de Comisiones (una en cada Cámara, respectivamente, Administraciones Públicas y Medio Ambiente). Y todo ello, sin comprometer su voto para la sesión de investidura.

En Canarias, y a partir de estos cambios, el PP da un giro en sus orientaciones y en el Debate sobre el estado de la nacionalidad celebrado poco después de las Elecciones se suma a una serie de reivindicaciones nacionalistas planteadas con ocasión de dicho Debate (entre las principales, la creación de una agencia tributaria propia, la transferencia de competencias plenas para la regulación de los tributos del REF, la participación canaria en las negociaciones con la UE, la implantación de la policía autonómica, el traspaso de los aeropuertos y el control de residencia de extranjeros, así como la transferencia de otras competencias en sectores como el tráfico aéreo y el comercio exterior, y la cesión de los inmuebles y solares pertenecientes a Defensa dejados de utilizar a tal fin). En suma, el giro indicado se tradujo en el efectivo apoyo sobre el papel a un programa que, por otro lado, y dicho sea de paso, se sitúa en sintonía con la reforma estatutaria que por entonces había quedado claramente apuntada ya como el principal objetivo legislativo de toda la Legislatura. Dicho sea asimismo de modo incidental, en el curso del mismo Debate más de una veintena de resoluciones impulsadas por el PSOE-PSC (muchas de ellas de orienta-

ción similar a las antes expuestas) se aprobaron, de resultas de una fuga de votos proveniente del PIL.

Ya por último, dentro de esta reconfiguración del panorama político e institucional en Canarias propiciada por los resultados de las Elecciones generales, el PSOE-PSC, durante el último trimestre del año, anunció su disposición a un nuevo Pacto de Gobierno en Canarias, con el respaldo de la dirección federal del partido, a partir de la experiencia a escala nacional. Pero CC, que se mantiene abierta al diálogo, hace depender los cambios de la firma de un Pacto de Legislatura por cuatro años en Madrid.

Y entre estos devaneos sucesivos ha concluido propiamente el año en el que, por lo demás, ha cumplido un año también el propio Gobierno de Canarias. Pero la crisis interna de CC y la incertidumbre en la determinación de las fuerzas políticas aliadas de esta formación han marcado los tiempos y lastran irremediabilmente la acción de gobierno.

Para el futuro, los escenarios posibles son tres: o bien, seguir como hasta ahora (lo que resulta difícil, sin avanzar en el vínculo de CC con el PP más allá de la gestión del gobierno, y obliga además a componer un delicado equilibrio si se desea perseverar en el clima de entendimiento con el PSOE en Madrid); o bien, constituir un gobierno de CC en minoría (lo que también es signo de debilidad, si bien tanto para el PP como para el PSC-PSOE podría contemplarse ello como una especie de mal menor); o bien, incorporar al PSOE-PSC al Gobierno (lo que tampoco está exento de dificultades, en una formación como CC que se gestó precisamente para terminar con un gobierno socialista). Como siempre en política, los factores coyunturales determinarán el rumbo de los próximos acontecimientos.

Por lo demás, y ya en otro orden de consideraciones, los resultados electorales sin duda de ninguna clase tuvieron su repercusión en la vida interna de los partidos políticos.

Tanto el PSOE-PSC primero en julio, como después el PP en noviembre, celebraron sus respectivos congresos regionales sin incidentes y bajo el signo de la continuidad, tanto en la decantación de sus respectivas propuestas programáticas y líneas de actuación política, como en la determinación de sus líderes. EL PSOE-PSC, por lo demás, centró su atención en la preocupante «upenización» de CC y situó la reforma electoral como pieza y condición imprescindible para la reforma estatutaria; y el PP primó en su discurso la apertura del partido a la sociedad (entre otras medidas, con la diferenciación entre militantes y simpatizantes). Mucho peor fueron las cosas en CC, bajo un clima de creciente tensión que no ha terminado de romper el partido, pero que amenaza claramente con hacerlo este próximo 2005.

En una Comunidad Autónoma donde resulta prácticamente imposible alcanzar la mayoría absoluta, este dato es tremendamente preocupante y puede representar una especie de vuelta al pasado, porque si, en efecto, CC se rompe, difícil será que conserve el mismo peso en las instituciones del archipiélago canario y, menos, en la conformación de la política general del Estado.

Ha de resaltarse, por último, dentro de este apartado, que no se han registrado novedades en la composición del Gobierno de Canarias, cuyos miembros permanecen por tanto siendo los mismos desde el principio de la Legislatura. Entre los altos cargos de las Consejerías, sin embargo, sí se han advertido algunos cambios (Viceconsejeros, Directores Generales, Secretarios Generales Técnicos), sobre todo, en el ámbito de las Consejerías de Empleo y Asuntos Sociales, Presidencia y Justicia, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, y Turismo y Transportes.

OTROS ASPECTOS DE LA VIDA INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

A) Seguramente sea, en el plano exterior, donde se hayan registrado los mayores avances en el período objeto de nuestro análisis; y entre éstos por su orden cronológico, quizás el primer acontecimiento que debe destacarse sea la designación por la Organización Marítima Internacional de las aguas de las Islas Canarias como Zona Marina Especialmente Sensible (ZMES), lo que ha de situarse en estrecha relación con la catástrofe del «Prestige» sucedida el pasado año: una zona que abarcaría el área marítima limitada exteriormente por la línea poligonal que une los extremos del límite exterior del mar territorial que rodea el archipiélago y que comprende unos 30.000 km. cuadrados de superficie, así como los más de 1.500 km. del litoral de las islas, con un área sensible de mayor extensión aún lo que en el futuro permitiría una nueva ampliación. Entre otras medidas asimismo acordadas en el interior de dicha Organización sobresale la relativa al establecimiento de dos rutas obligatorias de navegación para la ordenación de los buques en tránsito (la occidental, equidistante entre Tenerife y Gran Canaria; y la oriental, entre Gran Canaria y Fuerteventura), con un sistema de notificación de entrada y salida para todos los buques que transportes hidrocarburos. La designación efectuada, con todo, es provisional y a la Organización Marítima Internacional corresponde formalizar la declaración final ya el próximo 2005. Obliga ello también a los puertos canarios a habilitar espacios para recibir residuos y tratar los hidrocarburos de los buques, servicio que, dicho sea de paso, ya desde principios de año ha comenzado a prestarse (aunque todavía no existe una dotación que permita un eficaz servicio para la recogida de los residuos líquidos y sólidos a flote y por tierra con unas instalaciones adecuadas para su tratamiento): por cuya prestación, además, se percibe la denominada tasa ecológica, de conformidad con la nueva legislación portuaria aprobada en 2003.

Aunque con alguna conexión, distinto asunto, desde luego, es la delimitación de las aguas territoriales de Canarias: al margen del tratamiento proporcionado al efecto en el marco de la reforma estatutaria, del que ya se dio noticia, se ha intentado también reconducir y avanzar mediante la fijación de la frontera marítima entre Marruecos y Canarias, al socaire de una iniciativa respaldada por el Senado para entablar una negociación formal al respecto entre los dos Estados sobre la base del principio de la equidistancia. Ello podría servir también, por lo demás, para aliviar las tensiones planteadas con ocasión de las prospecciones petrolíferas emprendidas en la zona.

Aparte este asunto, las complejas y delicadas relaciones con el reino alauita prosiguen en una línea de franca mejoría y la lucha contra la inmigración ilegal ha resultado más efectiva, si bien probablemente ello sea debido más que nada al empeño y a los propios medios técnicos dispuestos por España. Lo cierto es que las patrullas conjuntas inicialmente previstas no han dado los resultados pretendidos por las autoridades.

En fin, todavía dentro de este capítulo, también cabría hacer referencia al anuncio efectuado por el Gobierno de la Nación para el establecimiento de una Casa de África en Canarias, con vistas a intensificar igualmente a través de ella las relaciones generales, en este caso, con todo el continente africano.

B) Ya en el plano estrictamente comunitario, y siguiendo asimismo su orden cronológico, lo primero que merece ser destacado es la autorización dada por la Unión Europea para flexibilizar la ubicación de las empresas ZEC dentro de las zonas delimitadas al efecto, y no sólo en las parcelas designadas específicamente para cada actividad como hasta ahora, lo que venía repercutiendo gravemente en el encarecimiento del precio del suelo, llevándolo a un nivel insopor-

table. No puede este dato desligarse del paralelo incremento de la superficie de la Zona Franca en Gran Canaria, que se triplicará (850.000 metros cuadrados y 235.000 metros cuadrados, respectivamente, en cada una de las dos zonas acotadas) hasta convertirse en la más grande de España.

Pero, sin duda, el verdadero hito del año es la incorporación a la Constitución Europea de dos previsiones específicas para Canarias.

De acuerdo con su art. III-330 (antiguo art. 299 TCE): «Teniendo en cuenta la situación estructural, social y económica de Guadalupe, La Guayana francesa, Martinica, la Reunión, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, agravada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente su desarrollo, el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones europeos, orientados, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de la Constitución en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Se pronunciará previa consulta al Parlamento europeo. Las medidas contempladas en el primer párrafo abarcarán, en particular, las políticas aduaneras y comerciales, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión. El Consejo adoptará las medidas contempladas en el primer párrafo teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes».

Y de similar importancia es el art. III-56 (antiguo art. 87 TCE): «3. Podrán considerarse compatibles con el mercado interior: a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en el que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el art. III-330, habida cuenta de su situación estructural, económica y social».

Ambas previsiones se encuentran dentro de las Disposiciones Comunes del Tratado de la Unión Europea, lo que significa que todas las decisiones y reglamentos que adopte el Consejo a propuesta de la Comisión deberán tenerlas en cuenta.

Por lo demás, también cabe afrontar con mayor seguridad a partir de estas previsiones las próximas negociaciones en la Unión Europea sobre la vigencia del REF. Sobre este aspecto, la RIC ha sido prorrogada por un año para que a finales de 2006 pueda negociarse la totalidad del REF.

Por otro lado, cabe esperar asimismo que si bien Canarias ha dejado de ser Región Objetivo 1, por su incremento el nivel de renta, podrá seguir beneficiándose de las ayudas comunitarias. De hecho, a tal efecto, ya se ha procedido a la creación de un fondo específico con destino a las regiones ultraperiféricas, dotado de una partida de unos 1.100 millones de euros así como de un instrumento de vecindad que Bruselas quiere potenciar para mejorar las relaciones con los países del entorno. Se ignora, en cambio, si el Fondo antes mencionado dispondrá de una reglamentación propia, o si se incluirá ésta en el reglamento general de los fondos estructurales, así como se ignoran también los criterios que vayan a utilizarse para el reparto de los recursos entre las siete regiones ultraperiféricas: renta, población, nivel de desempleo, etc.). Con todo, son palmarias todavía las resistencias comunitarias manifestadas hacia el asentamiento de políticas

con carácter permanente. Pero en lo que sí parece haberse avanzado es en la posibilidad de dejar abierta la concreción de los detalles de las ayudas a las propias regiones ultraperiféricas: de esta manera, el Gobierno de Canarias dispondría de una mayor capacidad de decisión a partir de la asignación de una ficha financiera global cuya distribución sería ya competencia suya.

Por último, cabe destacar en este orden de cosas que en el seno de la CARCE se ha alcanzado un consenso para que Canarias cuente con una presencia singular en la Unión Europea, en concreto, mediante la incorporación de un funcionario propio a la Representación Permanente (REPER), idea que propiciada por el Gobierno de la Nación parece respaldada por las demás Comunidades Autónomas. Esta presencia singularizada tendría además un claro precedente en Portugal, para los casos de Azores y de Madeira. Todo ello, dentro del marco del Acuerdo general alcanzado por la CARCE, por cuya virtud las Comunidades Autónomas tendrán un representante en cuatro Consejos de Ministros de la Unión Europea, elegidos por las Conferencias Sectoriales cada seis meses, así como dos funcionarios más (aparte, el de Canarias) en la REPER nombrados por consenso. La pretensión de Canarias es la de intervenir también directamente en los Consejos de Ministros cuando se aborden cuestiones vitales para los intereses canarios.

C) En el ámbito de las relaciones con el Estado, sin duda, el episodio más relevante es que ha cristalizado con la aprobación de la Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 2005. La restante actividad legislativa ha dado en general muy poco de sí, como ya ha sido destacado en este *Informe*; y únase a ello, por otro lado, la desaparición de la denominada «Ley de Acompañamiento», si bien puede ahora correrse el riesgo de querer ampliar a su vez el campo propio de la Ley presupuestaria, lo que hay que recordar está constitucionalmente proscrito: en todo caso, junto a la Ley de Presupuestos, el Estado ha aprobado también una Ley de Tasas y Precios Públicos.

El punto de partida de la negociación presupuestaria, emprendida prácticamente ya desde el verano pasado, vino marcado por la reivindicación autonómica consistente en el mantenimiento del mismo Acuerdo suscrito con el Gobierno anterior, a fin de proceder a la compensación de las Islas por la menor inversión estatal atendiendo a la media, a través de la revisión de los flujos financieros.

La fórmula propuesta consistía en mantener la condonación de la deuda generada por la supresión del ITE, y la cuantía reclamada pasó de 680 millones de euros a 250 (100 millones para sanidad, y otros 150 para la creación de empleo), para garantizar que la inversión iguale la media registrada en toda España, lo que el régimen legal del REF salvaguarda.

Y el acuerdo finalmente alcanzado puede ser resumido en dos grandes apartados: la Comunidad Autónoma, para atender los gastos «de gestión directa de servicios de la competencia de la Comunidad Autónoma» (en realidad, para pagar la sanidad, sobre todo, el gasto farmacéutico), deja de abonar en efecto la compensación anual por la desaparición del ITE (cifrada en 190 millones anuales) en el curso de los tres próximos años (este primer año, unos 50 millones, que se sumarían a los 50 del año pasado y que quedarían consolidados de este modo); y, además, el Gobierno de la Nación habrá de proceder a la revisión en los próximos tres meses de todos los convenios de infraestructuras vigentes en la actualidad con Canarias.

Teniendo en cuenta asimismo las ayudas previstas para el transporte aéreo y marítimo de pasajeros y al transporte de mercancías, Canarias ha pasado a ser la tercera Comunidad Autónoma (tras Andalucía y Galicia) que más dinero recibe del Fondo de Suficiencia. Así las cosas, CC ha

apoyado los Presupuestos en el Congreso de los Diputados, lo mismo inicialmente que cuando fueron devueltos por el Senado.

Fuera del episodio puramente presupuestario, como ya se ha indicado, apenas se han dictado Leyes en este período, por lo que tampoco ha habido muchas ocasiones para que poder defender ante el Estado algunas de las singularidades de Canarias mediante la incorporación a tales textos legales de las garantías precisas. Tal era el caso del Proyecto de Ley de Tasas: a su paso por el Senado se introdujeron algunas bonificaciones en el impuesto de aterrizaje de los aeropuertos canarios, por cuantías del 100% para los vuelos interinsulares y del 25% para los procedentes de la Península, así como una bonificación del 75% en la llamada tasa de seguridad aeroportuaria; pero a la vuelta del Proyecto al Congreso, éste rechazó tales modificaciones (de este modo, el aumento generalizado de las tasas en un 3% puede suponer un sobre coste para el sector turístico cuantificado en 20 millones de euros anuales).

Cabe, por último, formular una mera cita para incorporar a este *r* la mención a sendos Reales Decretos 1942 y 1943/2004, de 27 de septiembre, por los que se amplían las trasferencias de competencias (el primero, para incorporar a la Comunidad Autónoma el personal proveniente de un Hospital Militar; y el segundo, para ampliar la dotación de medios de la Comunidad Autónoma en educación, incorporando a ella las escuelas viajeras).

D) Ya en el plano meramente interno de la Comunidad Autónoma, también la aprobación de la normativa presupuestaria ha constituido un acontecimiento importante, lo mismo que otras acciones igualmente emprendidas en materia económica. Así, cabe destacar la autorización por el Gobierno de la Nación al de Canarias para realizar emisiones de deuda pública por un importe máximo de 81 millones de euros, lo que supone un incumplimiento del plan de estabilidad financiera, si bien puntual. Igualmente, se ha aprobado un plan para reducir en un año el número de empresas públicas (de 23 a 15 y 12, después), sus respectivas plantillas (3.600 personas con un coste de 99 de euros), así como las subvenciones que reciben (96 de euros) y sus niveles de deuda (170 millones de euros). En el Presupuesto previsto para el año próximo, por último, destacan las cuantías destinadas a la financiación de los planes sectoriales (saneamiento y depuración de aguas, mejora de la red viaria, acondicionamiento de carreteras, puertos); sin duda, como signo de los nuevos tiempos, la misma oposición valoró positivamente que se destinara un 14% a reactivar la economía.

Ya en otro orden de cosas, las contiendas sobre la ubicación de las oficinas y sedes administrativas siguen abiertas y pueden incluso recrudecerse, si avanza la reforma estatutaria, como parece el caso.

En cambio, se han apagado prácticamente los escándalos surgidos en años anteriores y relacionados con casos de corrupción: así, los denominados casos Jinámar y Tindaya prosiguen en vías de liquidación (sobre el primero, ha recaído sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo contra las obras del parque marítimo y, por otro lado, se han archivado las diligencias penales abiertas tras tres años de instrucción; en el segundo, igualmente, se ha archivado la querrela criminal que había promovido el Gobierno de Canarias la anterior Legislatura). Otros casos que han tenido repercusión, y que han aflorado propiamente este año, como el diseño del trazado de la red de tendido eléctrico de alta tensión en Tenerife, o la construcción del puerto de Granadilla en la misma Isla, no han llegado a mayores (en el primer caso, se alcanzó un acuerdo con el Cabildo y los Municipios afectados; y en el segundo, se aprobó el Plan de Utilización del Puerto, con la sola oposición de los ecologistas que también han intentado para-

lizar la ejecución de las obras por medio del ejercicio de iniciativa legislativa popular, habiendo superado con 56.000 firmas las 15.000 exigidas). En Gran Canaria, en cambio, sí ha desatado un debate la apertura de nuevos casinos, aunque este asunto parece ya estar languideciendo; y, sobre todo, otros dos asuntos que todavía permanecen vivos, el reparto entre el Cabildo y los Municipios de los ingresos provenientes del REF (el debate parece centrado en este punto sobre la forma de compensar al municipio capitalino por la pérdida de ingresos y, en concreto, sobre si sólo han de hacerlo los municipios o también el Cabildo Insular, sin que llegara a prosperar el intento de mediación del Gobierno de Canarias al efecto) y el concurso restringido de ideas convocado para proceder a la remodelación del istmo en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria. En cambio, y atendiendo a una perspectiva más general, la situación originada por la huelga de funcionarios provocada por una resolución judicial, y que comprometía las decisiones adoptadas para la promoción interna en el ámbito de la función pública de la Comunidad Autónoma, ha podido reconducirse.

2005

RASGOS GENERALES 2005

Prácticamente, en el ecuador mismo de la Legislatura, ha estallado la crisis de gobierno en Canarias. ¿La historia se repite? Lo decimos, porque algo similar sucedió la pasada Legislatura, y casi por las mismas fechas; si acaso, un poco antes. Entonces, lo mismo que ahora, el PP dejó el inicial Gobierno de coalición compuesto con CC desde el inicio de la Legislatura; y CC pasó hasta el final a ostentar el Gobierno en exclusiva.

Nada más lejos que las apariencias, sin embargo, a poco que se profundice sobre las circunstancias de la crisis y sus factores determinantes. El PP abandonó la pasada Legislatura el Gobierno de Canarias, a iniciativa suya; y para, desde fuera, respaldar la tarea del propio Gobierno. Por paradójico que ello puede parecer. Se trataba, de este modo, de sofocar y reconducir su propia crisis interna, que envolvía directamente a todos los Consejeros de dicha formación política integrantes del Gobierno, distanciados de la dirección oficial del partido en Canarias.

Ahora, la decisión le viene impuesta por CC; es más, escasamente unas horas antes de anunciarse la crisis, y reunida la cúpula del PP para decidir si mantenía o no precisamente su presencia en el Gobierno, en un escenario de tensión y divergencias que se había prolongado toda la semana anterior, la mencionada formación política se había inclinado por proseguir. Fue, por tanto, CC la que adoptó la iniciativa y prescindió del que había sido su aliado político, hasta entonces.

En estas circunstancias, se comprenderá también que, más allá incluso de la traumática escenificación del conflicto, el panorama cambia ahora completamente: ya no existe el apoyo exterior del PP a la acción del gobierno de CC, como en la pasada Legislatura.

Sin embargo, y aunque esto no es poco, no es esto solamente. En situación de minoría en el Parlamento de Canarias, una decisión como la indicada sin más habría podido resultar sencillamente suicida, porque habría dejado a CC al socaire de sus dos adversarios políticos: el PSOE, en oposición a CC ya desde hacía ocho años; y el PP, que ahora venía a sumarse a esta tarea.

El PSOE, sin embargo, cambiando su estrategia, viene a ofrecer y a garantizar la necesaria estabilidad al nuevo Gobierno, mediante su respaldo parlamentario. Lo hace, desde luego, descartando su participación en tareas de acoso y derribo; pero sólo respecto de algunos de los planteamientos de aquél. Dentro de su estrategia política, al PSOE le interesa mantener aislado al PP y neutralizar de este modo su influencia institucional en el archipiélago.

Pero, como indicamos, tampoco el apoyo proporcionado llega en efecto mucho más lejos. Es decir, resultaría a todas luces un exceso notable sostener que el actual Gobierno de CC cuenta con el apoyo del PSOE a su programa político y es, por tanto, realmente un Gobierno de coalición, sólo que sostenido desde el exterior. Si así fuera, vendría a reproducirse ciertamente la experiencia de la pasada Legislatura, sólo que ahora con el PSOE.

Pero es que no es así. Alejar al PP del Gobierno, y poner tierra de por medio entre este partido y CC: éste es el principal rédito del PSOE, en la operación que estamos resaltando. Y CC, por su parte, a quien en definitiva se debió la iniciativa, ¿qué beneficio sacaba de ella?

Sencillamente, su convicción de que interesa mantener con el PSOE, ahora en el Gobierno de la Nación, una relación de buen entendimiento y sin excesivas crispaciones. Entendía dicha formación, y sigue entendiendo a día de hoy, que sus objetivos e intereses políticos pueden alcanzarse de este modo con mayor facilidad.

Es crucial, sin embargo, para entender esta particular apreciación situarse en la propia perspectiva de esta formación política. Para CC, tan importante como consolidar su posición interna en Canarias, puede llegar a ser influir en la acción del Estado: lo «necesita», de alguna manera, para intentar asegurar que el Estado acoja y de cumplida satisfacción a las singularidades propias de Canarias; y también, como intermediario o interlocutor de sus propias posiciones en la Unión Europea. No sólo interesa por tanto el desarrollo de su propio autogobierno mediante el ejercicio de sus competencias; tanto como en ello se juega Canarias sus intereses en estos dos escenarios apuntados. Por eso, a cambio de asegurar tal influencia, se avino incluso a debilitar su posición interna en el Gobierno de Canarias; lo que, en otro caso, resultaría sencillamente incomprensible.

Por otro lado, al PSOE en Madrid, dada su precaria y difícil posición en las Cortes Generales (tanto en el Congreso, como en el Senado), no le viene nada mal disponer de un nuevo aliado político.

Y, por completar este círculo de observaciones, el PP se asegura así, inopinadamente, el poder ejercer una oposición nítida y clara en Canarias, y trasladar a los ciudadanos con mayor facilidad los términos de su línea política y sus propuestas concretas. Resulta claro que, institucionalmente, ha sido sin duda la fuerza perdedora en la recomposición del Gobierno de Canarias; pero también lo es que puede obtener de ello beneficios electorales en próximas contiendas.

Mucho más brevemente, interesa ahora detenerse en el resto de los capítulos comprensivos del presente *Informe*, a los que nos remitimos por tanto para entrar en mayores detalles:

— La acción legislativa ha sido igualmente escasa este año, como en los anteriores de esta Legislatura, y como enseguida podrá constatarse. Ni que decir tiene que los acontecimientos expuestos han resultado absolutamente determinantes a este respecto. Si ya con anterioridad era difícil presagiar que el ambicioso programa de gobierno presentado, durante la sesión de investidura, pudiera llegar realmente a ser desarrollado en su conjunto, pocas dudas hay ahora al respecto, a la vista del cambio de escenario político.

Tampoco la tramitación del Proyecto de Estatuto de Autonomía en el Parlamento de Canarias ha avanzado lo que podía resultar presumible. Ciertamente, la labor de los parlamentarios en el seno de la ponencia constituida al efecto ha sido constante a lo largo de todo el año, y se contaba además de antemano con un texto articulado preparado por una comisión plural de expertos. Pero, siendo indudablemente ambiciosos los objetivos pretendidos por dicho Proyecto de Estatuto, los avatares a su vez experimentados por el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña han pesado de modo decisivo, y se ha optado a la vista de ellos por permanecer en una prudente y paciente espera.

Al menos, el trabajo técnico se ha completado prácticamente y se conocen con claridad los principales puntos de controversia. Sin embargo, no menos claro es que también el tiempo se va acabando también, en lo que hace a la Legislatura en curso.

- Por la misma razón antes indicada, también la acción normativa y administrativa del Gobierno de Canarias se ha resentido de los cambios. La recomposición ha afectado a seis Consejerías, en todos sus niveles de gobierno, además, al menos, en tres de ellas; y ello, como no ha podido ser de otro modo, se ha dejado sentir.

En el ámbito de la Administración local, por otra parte, se han registrado algunos cambios de interés, que han salpicado a importantes Ayuntamientos, incluso a algún Cabildo Insular (como al de Lanzarote), de resultas de diversas mociones de censura que han conseguido prosperar.

Fuera del mundo propiamente institucional, en la vida política de la Comunidad Autónoma, el acontecimiento más destacado seguramente ha sido la resolución de la crisis de CC, localizado sobre todo en Gran Canaria (también, en Lanzarote), aunque con importante repercusión en su presencia en distintas instituciones no sólo de carácter insular (incluidos, el Congreso de Diputados y el Parlamento de Canarias); lo que abre indudablemente nuevas incertidumbres al siempre complicado panorama político en este archipiélago. En estas circunstancias, CC ha celebrado su III Congreso Nacional, como estaba previsto, con miras ahora a su renovación interna y a su revitalización dentro de esta nueva etapa.

- Como en el *Informe* habrá también ocasión de destacar, la conflictividad constitucional entre el Estado y Canarias ha entrado en una línea claramente decreciente, una vez resueltos los asuntos más polémicos vinculados con el régimen económico y fiscal de Canarias, que por otro lado se remontaban a casi diez años. Todavía hay alguna resolución, sin embargo, digna de anotarse (concretamente, las STC 48/2005 y 67/2005).

En el ámbito de las relaciones entre ambas instancias, por otra parte, se han registrado avances de indiscutible relevancia en capítulos tales como la inmigración y las infraestructuras, a partir de la suscripción de importantes convenios en estas materias. Y, también, en sanidad, aunque las expectativas iniciales no alcanzaron a satisfacerse del todo en este caso. En cambio, en materia de policía y seguridad, y prospecciones petrolíferas en las aguas de Canarias, apenas se han dado pasos adelante. Y en el trascendental capítulo del régimen económico y fiscal del archipiélago (REF), todo queda pendiente para 2006, que es un año absolutamente decisivo porque en él corresponde abordar la renovación de la mayoría de los instrumentos previstos por las Leyes del REF de 1991 y 1994. Ya a finales de 2005, una vez aprobado el nuevo marco financiero para la Unión Europea para el próximo sexenio (2007-2013), aunque falta algún trámite ulterior, el camino puede empezar a despejarse, con la previsión de un Fondo específico para la Ultraperifericidad.

LA LEGISLACIÓN

A) Un total de 9 Leyes, solamente, han sido aprobadas en Canarias a lo largo de 2005. De este modo, la actividad legislativa se mantiene al mismo nivel de producción que cabe observar hasta ahora, al menos, durante el curso de esta Legislatura.

Entre las Leyes aprobadas en el curso de este año, desde el punto de vista sustancial, destaca sin la menor duda la Ley de Ordenación Farmacéutica (Ley 4/2005, de 13 de julio [BOE núm. 198, 19/08/2005]) que provenía de la Legislatura anterior, aunque su tramitación decayó al término de la misma. Se consiguió el respaldo de toda la Cámara. La Ley reduce el módulo de población por farmacia de 3.500 a 2.800 habitantes. En núcleos aislados o de carácter turístico que carezcan de oficinas de farmacia y posean al menos 1.500 habitantes o 2.500 se convocarán por concurso nuevos establecimientos. Se calcula así que pueda haber unas ochenta nuevas oficinas de farmacia.

En cuanto a las distancias mínimas, no hay grandes novedades y se mantiene la de 250 metros con respeto a otras oficinas o centros asistenciales públicos en funcionamiento, o cuya instalación se encuentre aprobada por el órgano competente de la Administración sanitaria. El horario mínimo, por su parte, queda a expensas del desarrollo reglamentario (en realidad, lo mismo que muchas otras cuestiones: la Ley está plagada de remisiones reglamentarias; puntualmente, pueden computarse lo menos una quincena). En cuanto a la ampliación de horarios, la supresión de módulos prefijados permitirá a cada oficina establecer su propio horario, sin más limitaciones que la de comunicar dicho horario a la Administración a fin de que ésta pueda organizar debidamente los turnos de guardia, para lo que está tendrá presente cuestiones geográficas y demográficas, así como la ampliación de horarios.

Se exige la presencia continuada en el establecimiento de un farmacéutico cotitular, que sea a la vez propietario de al menos el 25% del negocio. Y la Ley, en fin, abarca la regulación de todas las actividades donde el protagonista es el medicamento: se recogen desde los establecimientos de entidades ganaderas hasta los servicios de farmacia en centros sociosanitarios y hospitalarios o la farmacia normal; así como los botiquines, los depósitos de medicamentos en entidades públicas, tales como hospitales, centros sociosanitarios, de atención a drogodependientes y los penitenciarios, etc.

Hasta aquí, las novedades más destacadas; pero la Ley pretende desde luego establecer el marco global de la ordenación farmacéutica en Canarias y, justamente por eso, la regulación que contiene es ciertamente amplia. La Ley tiene 89 artículos, además de 5 Disposiciones Adicionales, 1 Disposición Derogatoria y 2 Finales.

En el Título I se recoge el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, definiéndose el concepto de atención farmacéutica. Se señalan los establecimientos y servicios farmacéuticos que realizarán las prestaciones de este tipo en los diferentes niveles de atención; lo que se completa con los derechos que corresponden a los ciudadanos. En el Título II se desarrollan los diferentes establecimientos y servicios de la atención farmacéutica; los aspectos esenciales de las oficinas de farmacia en cuanto a su organización, planificación y funcionamiento; y después los botiquines, servicios farmacéuticos de atención primaria, servicios farmacéuticos hospitalarios y los servicios farmacéuticos de los centros de atención a drogodependientes, sociosanitarios y penitenciarios. El Título III enumera los establecimientos que pueden dispensar los medicamentos veterinarios, siendo necesaria la presencia y actuación para su funcionamiento de un farmacéutico en los mismos. Los Títulos IV, V y VI disciplinan los aspectos generales de los almacenes de distribución de medicamentos; de la información, promoción y publicidad de medicamentos y de los ensayos clínicos y la farmacovigilancia. El Título VII establece un sistema de formación continuada, para fomentar la actualización de conocimientos de los farmacéuticos y de su personal auxiliar; así como su régimen de incompatibilidades. Y los dos últimos Títulos, el VIII y IX, instauran en fin el régimen de inspección y sanción, con un listado exhaustivo de infracciones y

sus correlativas sanciones, indicación de los órganos competentes para la imposición de las sanciones, e identificación del procedimiento aplicable.

Al margen de la Ley 4/2005, las demás son ya de carácter puntual fuera de las dos de contenido estrictamente presupuestario (Leyes 7/2005 [BOE núm. 307, 24/12/2005] y 9/2005 [BOE núm. 115, 15/05/2006]). Dejando estas últimas para el final, se limitan las restantes, en efecto, a efectuar modificaciones singulares de otras Leyes anteriores de carácter más general (Leyes 3/2005 [BOE núm. 177, 26/07/2005], 6/2005 [BOE núm. 307, 24/12/2005] y 8/2005 [BOE núm. 34, 09/02/2006]); o bien, disponen la creación de algún organismo específico (Ley 1/2005 [BOE núm. 112, 11/05/2005]); o, en suma, pertenecen claramente a la especie de las denominadas Leyes-medida o Leyes-acto (Leyes 2/2005 [BOE núm. 177, 26/07/2005] y 5/2005 [BOE núm. 292, 07/12/2005]).

Entre las primeras, la que seguramente ha despertado mayor polémica es la denominada «Ley eléctrica» (Ley 8/2005, de 21 de diciembre, de modificación de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario), aprobada ya casi a finales de año con el respaldo de CC y del PP (que la había impulsado cuando estaba en el Gobierno), y con el rechazo del PSOE.

La Ley 8/2005 contiene un único precepto, que formalmente se incorpora a la Ley 11/1997 mediante la creación de un art. 6 bis, por el que se dispensa a las obras de transporte y distribución de electricidad de la obtención de licencia urbanística y de cualquier otro acto de control preventivo municipal: la adopción del acuerdo correspondiente, por tanto, legitima por sí mismo la construcción de la instalación. El Municipio sólo interviene por vía de informe y si manifiesta su disconformidad resuelve el Consejo de Gobierno, que decidirá si el proyecto se ejecuta o no en los términos previstos.

Este procedimiento es conocido en diversos ámbitos, pero lo novedoso ahora es que se extiende a la implantación de una actividad de carácter privado. De ahí la polémica que ciertamente ha suscitado, si bien ha pesado igualmente en ella la desvinculación de estas obras de la propia planificación eléctrica y la posible invasión de la autonomía local.

Dentro de este grupo, menos interés poseen ya las otras dos Leyes antes indicadas. La Ley 3/2005, de 23 de junio, para la modificación de la Ley 15/2003, de 8 de abril, de la Mediación Familiar, pretende simplemente incorporar algunas previsiones novedosas, ampliando el ámbito de la mediación a otros conflictos que puedan surgir en el seno de la familia, como es el caso de los abuelos con los nietos, así como extenderlo expresamente a la protección de los discapacitados o a los conflictos entre menores en acogida y sus familias biológicas o de acogida; e, igualmente, clarificar las titulaciones y requisitos que han de tener los mediadores familiares, al objeto de regular situaciones «de facto» existentes con anterioridad a la Ley originaria que no fueron resueltas suficientemente por ella. A tal fin, se modifican puntualmente distintos preceptos de la Ley 15/2003 (arts. 3, 4.4 y 5, 6, 8, 14 y 17) y se añade una Disposición Transitoria Única.

Por su parte, la Ley 6/2005, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2002, de 21 de octubre, de indemnizaciones a las personas excluidas de los beneficios establecidos en la Disposición Adicional Décimo octava de los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios de 1990 y 1992, tiene un contenido aún más singular. Como en el caso anterior, se trata de contemplar la incorporación de nuevos supuestos. La Ley 9/2002 establecía un límite de edad para tener derecho a percibir las indemnizaciones, pues beneficiarios de éstas sólo podían serlo los que hubiesen cumplido 65 años antes del 1 de enero de 2001, lo que había impedido acceder a ellas a los menores de esa edad. Y el objetivo ahora es sólo remover esta restricción. De este

modo, la Ley 6/2005 se limita a suprimir el art. 2.2. a) de la Ley 9/2002 y a prever para su puesta en marcha 2 Disposiciones Adicionales, 1 Transitoria (para evitar que tengan que solicitar la nueva indemnización los que ya la habían visto rechazada bajo el sistema anterior, por carecer de la edad requerida) y 3 Finales.

Una Ley de carácter meramente orgánico es la Ley 1/2005, de 22 de abril, de creación del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria; aunque no por ello está exenta de interés, ciertamente. La necesidad de proceder a la creación de este organismo se justifica en el propio Preámbulo de la Ley: la importancia de las funciones públicas relacionadas con la calidad de los productos agroalimentarios hace necesaria la puesta a disposición de los ciudadanos de un servicio de calidad agroalimentaria acorde con la rapidez con que acontecen los hechos y se dictan normas en este sector, y con la necesidad de especialización requerida, debido al contenido altamente técnico de la materia. Estos requisitos, rapidez y especialización, son difícilmente conciliables con la organización y funcionamiento de una Administración pública territorial con pluralidad de fines, como es la autonómica. De este modo, el Instituto de Calidad Agroalimentaria, como ente de Derecho público, se crea con una doble vertiente, de un lado, como entidad con competencias en materia de calidad agroalimentaria y, de otro, como organismo prestador de servicios en relación con el control y certificación de la calidad de los productos agroalimentarios.

Constituido así bajo la forma de organismo autónomo de carácter administrativo (art. 1) y precisados con mayor grado de detalle su objeto y funciones (art.2), la Ley 1/2005 centra sobre todo su regulación en la organización interna del Instituto (arts. 4-7: compuesta por un Consejo Rector, un Presidente, un Director, además de un Consejo Técnico Asesor) y en las particularidades de su régimen económico-financiero (arts. 8-12). 3 Disposiciones Transitorias y 2 Finales completan la Ley.

Mucho menos interés es el de las Leyes 2/2005 y 5/2005. La Ley 2/2005, de 23 de junio, por el que se fija la capitalidad del partido judicial n.º 8 de la provincia de Las Palmas en la ciudad de Santa Lucía de Tirajana, tiene en efecto exclusivamente dicho objeto. Y se corresponde con la competencia de que dispone la Comunidad Autónoma, al amparo de lo establecido por el art. 35.6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para establecer por ley la capitalidad de los partidos judiciales. Y la Ley 5/2005, de 11 de noviembre, de integración del Cabildo Insular de La Palma en el régimen previsto en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del régimen local, lo mismo: tiene por objeto exclusivo extender a dicho Cabildo Insular la aplicación del denominado «régimen de las grandes ciudades» establecido por el nuevo Título X de la Ley 7/1985, de régimen local (incorporado a ésta por la Ley 57/2003), y contemplado también para los Cabildos Insulares, aunque inicialmente sólo para los de población superior a 175.000 habitantes.

Entrando ya en las Leyes de carácter financiero o presupuestario, como otros años, también este 2005 se ha procedido a aprobar una Ley para el otorgamiento de un crédito extraordinario y un suplemento de crédito (Ley 7/2005, de 2 de diciembre; respectivamente, de 7.059.408 y 231.498.503 euros), lo que obtuvo la práctica unanimidad de la Cámara Legislativa. Con el incremento de los ingresos presupuestados realmente obtenidos (que aumentan en más de un 100%, lo que no se considera normal y se atribuye a una mejora de la economía), aunque también con la autorización de una operación de endeudamiento por valor de 90 millones, se trata, con el crédito extraordinario, de proporcionar cobertura a los daños ocasionados por un temporal en La Gomera a principios de año; y, con el suplemento de crédito, de atender sobre

todo los crecientes gastos generados por la sanidad canaria (en total, 153 millones). También se asignan 74 millones, para adelantar el pago de algunas carreteras, es decir, como mecanismo de prefinanciación de las obras; y 3,5 millones, para atender los gastos en algunos centros educativos.

Cierra la lista de Leyes, como es habitual, la Ley 9/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2006. Claramente constreñida esta Ley en cuanto a su posible contenido, el necesario e indisponible está constituido por la previsión de ingresos y la autorización de los gastos a realizar durante el ejercicio presupuestario: a él suma la Ley una serie de normas relacionadas directamente con el mismo fin de facilitar su interpretación y ejecución, así como otras que se estiman necesarias, bien por su carácter presupuestario o para facilitar su gestión.

El encuadramiento de este contenido eventual propicia la reproducción en la Ley, año tras año, de la misma estructura: no obstante, se ha modificado la división en Títulos para reubicar las diversas materias que se contemplan en la misma. Y de entre las innovaciones cabe destacar la integración, en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, de los Presupuestos del Consorcio Sanitario de Tenerife y de las 9 Fundaciones Públicas existentes, lo que se debe al principio de estabilidad presupuestaria del que nace la aspiración a conseguir una mayor racionalización del proceso presupuestario, el cual sólo es posible integrando a todos los entes cuya financiación mayoritaria proceda de uno de los entes integrados en los Presupuestos Generales, al tiempo que su poder de decisión queda también vinculado a los mismos.

B) Entre las iniciativas pendientes, interesa sobre todo destacar los acontecimientos sucedidos en materia de vivienda.

En materia de vivienda, se ha procedido a efectuar una valoración del IV Plan de Vivienda 2002-2005, que se estima cumplido en un 75 %, al alcanzar la calificación en alguno de los regímenes de protección pública más de 11.000 viviendas de nueva construcción, cuando las previsiones pasaban por la construcción de unas 15.000 nuevas viviendas. De las nuevas viviendas, además, el 80% está en fase de construcción o ya se han entregado. El Plan, por otra parte, contempla también actuaciones para la adquisición de suelo con destino a viviendas de este género, la rehabilitación del parque público de viviendas y ayudas a jóvenes para facilitar el acceso a viviendas de segunda mano.

El problema de la escasez de suelo y su repercusión sobre el precio (que puede llegar a ser del 50%) ha impulsado la reforma parcial de la Ley del sector que, anunciada el año pasado, fue remitida por el Gobierno de Canarias al Parlamento, pero no ha llegado a aprobarse en éste: se pretende facilitar la recalificación del suelo rústico o urbanizable no sectorizado en urbanizable sectorizado y ordenado o en urbano no consolidado, así como el desarrollo de la ordenación del suelo ya clasificado como urbanizable o urbano; todo ello, mediante una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana, bajo un procedimiento abreviado. Asimismo, se pretende consagrar una reserva del suelo para la construcción de viviendas protegidas, que además puedan adquirirse a precio asequible (limitando el valor de los terrenos): a tal efecto, los Planes Insulares de Ordenación y, en su defecto, los Planes de Vivienda determinarán los Municipios de preferente localización de viviendas protegidas, con la consecuencia de que su Plan General habrá de destinar a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública el 25%, al menos, del aprovechamiento con destino residencial del conjunto de suelos urbanizables y urbanos no consolidados.

También interesa reseñar, por otra parte, aunque todavía dentro de este importante sector, que se han conseguido incorporar las singularidades de Canarias al nuevo Plan de Vivienda del Estado (que prolongará su vigencia hasta 2008). Está prevista en dicho Plan la posibilidad de elevar los precios máximos de venta de las viviendas protegidas en municipios y zonas singulares, cuando por sus elevados precios comparativos se den especiales dificultades de acceso a la vivienda; y la pretensión es que en Canarias sea declarado singular a estos efectos la totalidad de su territorio: de esta manera, y de acuerdo con el módulo básico isleño, los precios básicos estatales de las viviendas protegidas podrán incrementarse hasta un 10%.

C) En cualquier caso, en la Cámara Legislativa, lo que, como ya habido ocasión de adelantar, ha venido acaparando la atención de manera destacada a lo largo de todo este año ha sido la tramitación del Proyecto de Estatuto de Autonomía que a finales del año pasado había dejado preparado una Comisión de Expertos.

Constituida en efecto la correspondiente ponencia parlamentaria con una composición más amplia de la ordinaria, comenzaron los trabajos a principios de año, lo cierto es que todavía éstos no han podido darse por concluidos. Apenas conocido el texto en Madrid, surgieron ya los primeros recelos, en aspectos tales como la delimitación territorial del archipiélago, la posición de los Cabildos Insulares y el régimen electoral; y, sobre todo, en el régimen de las competencias: en este caso, resultaron particularmente problemáticas dos previsiones contenidas en el art. 30. «3. El Derecho propio de Canarias en materias de su competencia se aplicará con preferencia al del Estado, que tendrá, en defecto de aquél, carácter supletorio» y 4: «Cuando la condición ultraperiférica derivada de la lejanía e insularidad de Canarias incida de manera determinante en alguna de las materias establecidas en el art. 32, la normativa básica estatal reconocerá tal circunstancia y, por tanto, la plena competencia autonómica»; y asimismo, el enunciado del denominado principio de la «administración única» que, según la Disposición Adicional Tercera del Proyecto, obligaba a transferir la gestión y ejecución de todos los servicios que corresponden a competencias del Estado, a excepción de Defensa, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y la Alta Inspección de Servicios.

Estas objeciones fueron asumidas en general, y los textos se han reformulado. Pero, a continuación, otro problema surgió de modo inmediato, por la negativa de CC a plantear la cuestión de la reforma del régimen electoral, lo que motivó el abandono del PSOE de la ponencia y la constitución por separado de una comisión de estudio, con vistas a rebajar las barreras para acceder al Parlamento Regional y a introducir criterios de población para reducir al actual desequilibrio de representación de Gran Canaria y Tenerife. Se adhirieron a su postura, tanto IUC (partidaria de subir hasta 80 los Diputados y de una lista regional, al igual que de rebajar los topes electorales), como CCN y NC (dos de las formaciones salientes de CC de resultados de su crisis interna, a la que más adelante se aludirá).

Recompuesta la situación en verano, un nuevo paso adelante se da cuando CC admitió la posibilidad de que las competencias del Estado se transfieran a Canarias por medio de una Ley Orgánica especial (distinta, por tanto, de la vía específicamente estatutaria: una especie así de segunda LOTRACA). La cuestión pasó entonces a ser la concreción de las materias concernidas: en una primera lista, fueron diez: si bien, comoquiera que, tanto la gestión aduanera y de los tributos estatales, como la gestión de los puertos y aeropuertos, pueden realizarse mediante el establecimiento de un consorcio con el Estado, y las competencias sobre transporte aéreo y marítimo interinsular pueden reconocerse como competencias propias, se propone después que la lista quede reducida a seis materias: inmigración y extranjería, espacio radioeléctrico,

costas y playas, sanidad exterior y comercio exterior: estas dos últimas son las que más polémica suscitan.

Con todo, el fundamental escollo a nivel interno sigue siendo la reforma electoral. Por virtud de un pacto alcanzado entre PP y PSOE, los Diputados pasan a ser 70, frente a los 60 actuales, se establece una lista regional de 10 Diputados, así como una sustancial rebaja de los topes insulares (20%) y regionales (3%) para acceder al Parlamento. CC (así como algunas Presidencias de los cinco Cabildos de las islas no capitalinas) rechaza la fórmula convenida, que se ha incorporado al Proyecto del Estatuto por virtud del citado pacto. Si bien en principio: se perciben dos sensibilidades internas dentro de dicha formación, una de las cuales condiciona la asunción de la reforma electoral a la aceptación por el Estado del nivel de autogobierno establecido por el Estatuto, sin posibilidad de modificar éste durante su tramitación en las Cortes Generales. Por otra parte, también en el PSOE y PP se ha generado alguna tensión interna, sobre todo, en el primero de ellos, y en el ámbito de las islas menores; pero parece que la situación se ha superado en estos casos.

LA ACTIVIDAD NORMATIVA DEL GOBIERNO

También se ha resentido la actividad normativa del Gobierno de la crisis que ha afectado precisamente a esta institución este año, y de la que ya se ha dado cumplida cuenta en este *Informe*, aunque todavía habrá que referirse a ella con mayor detenimiento más adelante, en distinto apartado. La indicada crisis terminó afectando a seis Consejerías de las diez que forman el Gobierno de Canarias, así que nada tiene de sorprendente lo que acaba de indicarse.

Entre la normativa aprobada durante 2005, sólo cabe registrar un reglamento ejecutivo de carácter general: el Decreto 55/2005, de 12 de abril, de desarrollo y ejecución de la Ley de Puertos. Pero ha sido ingente también la tarea desarrollada en el ámbito de la Consejería de Sanidad, que se dotó además de un nuevo Reglamento Orgánico (Decreto 5/2005, de 25 de enero): así, entre otros, el Decreto 36/2005, de 8 de marzo, sobre el registro de los animales potencialmente peligrosos; el Decreto 178/2005, de 26 de julio, que regula la historia clínica y la conservación de los documentos del paciente; el Decreto 212/2005, de 15 de noviembre, sobre piscinas de uso colectivo; y el Decreto 225/2005, de 13 de diciembre, sobre régimen de utilización de los desfibriladores semiautomáticos externos por los primeros intervinientes.

Tanto Obras Públicas como Sanidad son, de cualquier modo, Consejerías a las que la crisis de gobierno no llegó a afectar (si bien la primera de ellas tiene también asignada la responsabilidad en materia de vivienda, y en este caso sí se aprecia una disminución de la actividad normativa, dejando a salvo el inicial Decreto 4/2005, de 25 de enero). En cambio, sí lo hizo en Turismo y Ordenación del Territorio.

En el primer caso, cabe anotar el Decreto 75/2005, de 17 de mayo (Registro de empresas turísticas): pero sobre todo se asoman las dudas por los recelos que plantea la Unión Europea a la aplicación del principio de la unidad de explotación en los complejos extrahoteleros, cuya efectividad hasta ahora se había demorado por diez años mediante las correspondientes prórrogas a las exigencias legales establecidas en 1995 (los que plantean mayores problemas son los dirigidos a la vez por varias empresas explotadoras), en un sector por lo demás claramente necesitado de renovación, bien mediante ayudas fiscales, o bien mediante la fórmula propuesta de creación de una especie de «bancos de camas».

En el segundo caso, cabría mencionar el Decreto 11/2005, de 15 de febrero, sobre conservación de la red de senderos; y ya más específicamente, el Decreto 27/2005, de 1 de marzo, porque el que se aprobó el Plan rector de uso y gestión de un parque nacional, la Caldera de Taburiente; y el Decreto 57/2005, de 12 de abril, para la recuperación de la especie amenazada del pinzón azul. También se ha obtenido la declaración por la UNESCO de una buena parte de la isla de Gran Canaria como Reserva Mundial de la Biosfera, una buena noticia que contrasta en cambio con el lamentable estado medioambiental del litoral en todo el archipiélago según el Informe anual de la organización Greenpeace y que es uno de los motivos por los que el puerto de Granadilla en Tenerife, finalmente autorizado, va a tener una dimensión sensiblemente menor de la prevista inicialmente.

Pero en todas las áreas, al fin y al cabo, se ha registrado alguna actividad normativa de interés: así se ha completado la regulación de la artesanía, iniciada el año precedente (Decreto 176/2005, de 20 de julio), se ha procedido a la ordenación de las residencias escolares (Decreto 40/2005, de 16 de marzo), a la regulación del procedimiento de concesión de licencia comercial específica y establecimiento de los criterios generales de equipamiento comercial de Canarias (Decreto 234/2005, de 27 de diciembre), o se han bonificado las tarifas del transporte marítimo interinsular (Decretos 45/2005, de 29 de marzo y 233/2005, de 27 de diciembre). Justamente, en esta última área, sobresale también una nueva transferencia acordada a favor de los Cabildos Insulares en materia de transporte terrestre y por cable (Decreto 183/2005, de 2 de agosto).

Entre las disposiciones coyunturales destacan, en fin, los Decretos 227 y 228/2005, de 13 de diciembre, que establecen un régimen de ayudas como consecuencia de sendos temporales (el primero, acababa de afectar a todo el archipiélago; el segundo, lo había hecho a La Gomera a comienzos del año), por lo demás, complementario al previamente acordado por el Estado a su vez mediante sendos Decretos-leyes (8/2005, de 27 de mayo, el específico para La Gomera; y 14/2005, de 2 de diciembre, de alcance general a todo el archipiélago).

Se ha aprobado en fin la creación de un Comité específico para el estudio y propuesta de medidas en relación a la tributación indirecta específica de Canarias (Orden de 15 de marzo de 2005).

Dentro del ámbito de la actividad normativa del Gobierno, aunque más bien del lado del reverso, sobresale la anulación judicial del Decreto 5/2003, que regulaba la instalación y explotación de los parques eólicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y dictado precisamente para ordenar dicho sector: en principio, por una razón formal, la falta del preceptivo Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias. Esta norma había servido de cobertura para la convocatoria de un concurso público para otorgar 344 megawatios, y había sobrepasado todas las expectativas: más de 400 solicitudes que en su conjunto podían producir más de 4000 megawatios en las islas, con una inversión de más de 4.000 millones de euros. La resolución judicial anulatoria de la norma reglamentaria no va a recurrirse, según se ha anunciado, en aras de la seguridad jurídica y para poder iniciar nuevamente, cuanto antes, el procedimiento. Y el concurso, cuya adjudicación por otra parte no se había resuelto, va a ser objeto de la correspondiente revisión de oficio. Se plantea por los afectados sin embargo la posibilidad de reclamar el pago de indemnizaciones por la anulación del concurso, por los gastos ocasionados (sobre todo, por los costes financieros de los avales).

Por otro lado, también destaca desde esta misma perspectiva que a principios de año se dieran a conocer dos Sentencias del Tribunal Supremo, de 28 de septiembre y 8 de noviembre de 2004 (como puede observarse, son más bien del final del año anterior, pero ambas resoluciones se

hicieron públicas ya en 2005) que, al contrario que en el caso precedente, estimando sendos recursos de casación, procedieron a la revocación de las Sentencias de instancia procedentes del Tribunal Superior de Canarias, que habían anulado la norma reglamentaria dictada para la adaptación y concreción de la Ley de Sedes (por razones formales, también: en este caso, por la falta del informe de la Oficina Presupuestaria de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno); por lo que la norma impugnada, de este modo, recobra su plena vigencia.

En el capítulo de nombramientos al que también se acostumbra a hacer referencia aquí, ya se ha hecho mención a los que resultaron consecuencia de la crisis de gobierno; y que serán objeto de un tratamiento más específico en otro lugar dentro de este *Informe* (a los afectados por dicha crisis habría que agregar el nombramiento de nuevo Portavoz del Gobierno: Decreto 220/2005, de 2 de noviembre). Por lo tanto, dejando ello fuera ahora, y dentro de las instituciones de autogobierno de Canarias, destacan los que se han registrado en la Audiencia de Cuentas (el Parlamento acordó la elección de dos nuevos miembros: Acuerdos de 29 y 30 de junio, uno de los cuales pasó además a ser el nuevo Presidente: Decreto 139/2005, de 13 de julio); y en el Consejo Consultivo de Canarias (merced a la renuncia de su Presidente, primero, a su cargo: Decreto 33/2005, de 11 de marzo, y después, como Consejero: Decreto 43/2005, de 18 de abril, se procedió a la elección de nuevo Presidente: Decreto 38/2005, de 18 de marzo, y de un nuevo Consejero: Decreto 63/2005, de 23 de mayo). Este último organismo, por lo demás, ha venido a dotarse de un nuevo Reglamento Orgánico (Decreto 181/2005, de 26 de julio).

Fuera del ámbito propio de la Comunidad Autónoma, por lo demás, aunque con innegable repercusión sobre ella, y en cualquier caso, sobre Canarias, sobresale el nombramiento de nuevo Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Real Decreto 791/2005), que va a tener bajo su responsabilidad una situación siempre difícil (a modo de ejemplo, los tres Juzgados de los Contencioso-Administrativo de Las Palmas están admitiendo unos 3.000 asuntos anuales, cuando los módulos establecidos para toda España son de 600 asuntos: alcanzan casi el doble, por tanto; por lo que no es de extrañar que los juicios se estén señalando ya para 2008, en este ámbito),

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

En 2005 se han producido dos importantes resoluciones del Tribunal Constitucional relacionadas con controversias suscitadas desde Canarias: la STC 48/2005, de 3 de marzo; y la STC 67/2005, de 17 de marzo. En realidad, sin embargo, la primera de ellas no tiene carácter competencial: viene a resolver una cuestión de inconstitucionalidad y contiene una importante doctrina de interés general, concretamente, sobre el alcance de las expropiaciones legislativas y su incidencia sobre el derecho de propiedad. Por su trascendencia, sin embargo, y por tener en definitiva por protagonista al propio Parlamento de Canarias (puesto que la expropiación legalmente acordada para la ampliación de sus instalaciones fue la causa determinante del conflicto), será también objeto de comentario dentro de este *Informe*.

Comenzando justamente por ella, la STC 48/2005, en efecto, tuvo por objeto la resolución de una cuestión de constitucionalidad, suscitada a propósito de una Ley (la Ley canaria 2/1992), compuesta de dos únicos artículos. Según disponía su art. 1, «con destino a la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias, se declara de utilidad pública la expropiación forzosa de los edificios (...), según el parcelario de la manzana que se incorpora como anexo». Por virtud del art. 2, «se habilita al Gobierno de Canarias para que, a instancia de la Mesa del Parlamento de Cana-

rias, previa audiencia de la Junta de Portavoces, declare la utilidad de otros inmuebles colindantes al de la sede de la Cámara, a los efectos de su ampliación». El posterior Decreto 142/1993 declaró la urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados por la expropiación forzosa. Sin embargo, tales bienes fueron sólo los indicados en el art. 1. En consecuencia, el art. 2 quedó excluido de cualquier pronunciamiento por el Tribunal Constitucional, por virtud de la aplicación de su reiterada doctrina sobre «el juicio de relevancia», en las cuestiones de inconstitucionalidad.

Centrada así la cuestión, el problema de constitucionalidad se plantea respecto del art. 33.3 CE: 1) La Ley impugnada es un Ley expropiatoria singular, dictada no para hacer frente a una situación singular, sino a una situación general u ordinaria, lo que determina la inobservancia de la denominada «garantía del procedimiento expropiatorio»; 2) La utilización de leyes expropiatorias sólo resulta constitucionalmente admisible en supuestos excepcionales, por su extraordinaria trascendencia y complejidad; y, en cambio, la Ley cuestionada afronta una situación nada fuera de lo corriente; 3) la Ley, en fin, al hacerse dictado para atender a una situación que no resulta en modo alguno excepcional, carece de base razonable; o, al menos, es desproporcionada en atención a su *causa expropriandi*, utilidad pública o interés social.

El Tribunal Constitucional ya dispone estas alturas de una completa doctrina sobre la configuración constitucional del instituto expropiatorio, que se cuida ahora de recordar y que ciertamente ha sufrido una extraordinaria evolución desde la temprana STC 166/1986. Y destaca así la doble naturaleza de la expropiación como técnica destinada a la consecución de los intereses públicos, por un lado, y a garantizar los intereses económicos privados, por otro; perspectiva esta última que es la que debe prevalecer en nuestro caso. De esta segunda dimensión de la expropiación forzosa deriva un triple aseguramiento: 1) Toda operación expropiatoria debe efectuarse en función de una *causa expropriandi*, esto es, debe estar dirigida a la realización de un fin de utilidad pública o interés social; 2) Los expropiados tienen derecho a percibir la correspondiente indemnización; y 3) La expropiación debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

En relación con esta última garantía, el Tribunal ha precisado que la naturaleza excepcional y singular inherente a las leyes singulares no autoriza en general al legislador a prescindir de la garantía del procedimiento expropiatorio establecido en las Leyes generales de expropiación, al cual deben igualmente someterse; si bien la propia singularidad del supuesto de hecho que legitima la expropiación legislativa puede legitimar a su vez las modificaciones que exija dicha singularidad excepcional, siempre que se inserten como especialidades razonables.

Llegados a este punto, el Tribunal Constitucional, en aplicación del art. 39.2 LOTC, y como manifestación del principio *iura novit curia*, considera preciso extender su enjuiciamiento al art. 24.1 CE (aunque la cuestión elevada por el juez *a quo* estaba circunscrita al art. 33.3 CE); lo que obedece a que las leyes singulares de expropiación inciden sobre el derecho a la tutela judicial: es obligado plantearse si, dado un procedimiento expropiatorio legalmente establecido, el expropiado tiene derecho a que cada una de sus fases se verifique a través de actos que puedan ser objeto de revisión jurisdiccional en todos sus extremos, es decir, si existe entre las garantías expropiatorias el derecho a que los intereses afectados sean en todo caso tutelables por los Tribunales ordinarios.

El art. 33.3 no prohíbe por sí mismo que la expropiación pueda ciertamente acordarse por Ley; pero, si en este caso el particular ve mermada su defensa (por ejemplo, no puede discutir la existencia de otros bienes capaces de proveer a la misma necesidad expropiatoria en la misma

o mejor medida), habrá que concluir que la ley expropiatoria sólo podrá aceptarse si no hay una disminución sustancial de la tutela jurisdiccional: el problema, en definitiva, no es tanto, la expropiación legal en sí misma, sino el alcance del control jurisdiccional resultante de ella.

Y, sobre esta base, concluye el Tribunal Constitucional de que no son de apreciar circunstancias excepcionales en el supuesto de autos que justifiquen el empleo de la figura de la expropiación singular. Se trata de un supuesto perfectamente común, y una exigencia mínima del principio de confianza legítima es que, llegado el caso, la expropiación se verificará por los cauces establecidos por la Ley: esta expectativa no puede defraudarse por el empleo de un medio tan exorbitante como la Ley singular, justificable sólo cuando los bienes, por su naturaleza o circunstancias, no admitan otra forma de adquisición; pero no cuando puedan adquirirlos de manera negociada.

Si bien el Tribunal considera que la declaración de utilidad pública por Ley no es inconstitucional, porque no merma los derechos afectados (la *causa expropriandi* ha sido definida por el legislador autonómico en una materia sustantiva atribuida indudablemente a su esfera competencial, y así queda ello debidamente justificado en el Preámbulo de la Ley), no llega a la misma conclusión respecto de la declaración de la necesidad de ocupación de los tres concretos inmuebles concernidos por la expropiación.

El principio de proporcionalidad impone en este caso el cumplimiento de tres condiciones, la idoneidad de la medida, su necesidad misma y que la medida resulte la menos gravosa (por todas, la STC 70/2002). Y si bien los bienes cuya necesidad de ocupación se discute resultan idóneos y adecuados a los fines pretendidos, lo cierto es que no son los únicos que podrían permitir eventualmente la ampliación; y no se ofrece una justificación específica que permita deducir que son efectivamente más idóneos o adecuados para materializar la *causa expropriandi* que los bienes colindantes.

Realmente, como ya se indicó, sólo la segunda de las Sentencias constitucionales antes indicadas (STS 67/2005) aborda una cuestión de carácter competencial sobre Canarias, relacionada además con su especial régimen económico y fiscal. Se observa de este modo en 2005 una menor atención del Tribunal Constitucional a cuestiones específicas de Canarias; aunque ello es lógico, porque la mayoría de las controversias ya han sido resueltas en años anteriores. A decir verdad, con la que enseguida será objeto de nuestra atención se cierra prácticamente la lista de litigios pendientes.

Para el futuro quedan sólo cinco Recursos de Inconstitucionalidad; y de ellos sólo el primero en el tiempo (que data de 1998) se promueve desde Canarias contra el Estado, por una cuestión que por lo demás sólo colateralmente afecta el régimen económico-fiscal del archipiélago: en el fondo lo controvertido es la delimitación de lo básico en el sector eléctrico y el tránsito del monopolio a la libre competencia en este sector. Los otros cuatro Recursos pendientes se promueven por el Estado contra distintas Leyes canarias y suscitan cuestiones generales: los tres primeros (de 1998 y 1999), por el Presidente del Gobierno; y el cuarto y último (de 2002), por 50 miembros del Grupo socialista del Congreso de los Diputados (entre otras cuestiones, se plantea aquí la constitucionalidad de las Leyes de Acompañamiento).

Lo cierto es, pues, que a la vista de lo expuesto la conflictividad constitucional anda en Canarias en claro retroceso. Si bien ya lo estaba, a decir verdad, no se notaba quizás lo suficiente por la pendencia de litigios retrasados de hace muchos años. En cualquier caso, han servido éstos para el establecimiento y clarificación de las bases constitucionales del régimen económico y fiscal de Canarias.

Pasando ya sin mayores dilaciones el examen de la resolución que ahora ha de ocuparnos, en la STC 67/2005 se discute la alteración del régimen de las subvenciones al transporte aéreo de los ciudadanos residentes en Canarias, sin haberse solicitado el informe preceptivo del Parlamento autonómico.

Frente al planteamiento sostenido por el recurso, el Senado se defiende alegando que su propio Reglamento no permite realizar el trámite indicado, por los fugaces plazos de que dispone para pronunciarse sobre los Proyectos remitidos desde el Congreso, por lo que el informe antes citado debe practicarse, en todo caso, en el momento previo a la iniciación del procedimiento legislativo, y figurar así como acompañamiento al Proyecto o Proposición de Ley sometido al trámite de admisión (normalmente, ante el Congreso); y también, en fin, que no puede entenderse alterado el núcleo de la regulación preexistente. Línea esta última en la que, por otra parte, asimismo abunda el Abogado del Estado: la modificación se limita a una mera corrección técnica de los topes cuantitativos máximos a las subvenciones, materia por lo demás ajena al régimen económico y fiscal canario, y que no exige por tanto el informe previo del Parlamento canario.

Como en resoluciones precedentes sobre este mismo asunto (el régimen económico y fiscal del Canarias), el Tribunal Constitucional procede a relatar primero la evolución normativa de las ayudas al transporte regular de pasajeros en nuestro ordenamiento jurídico, que arranca ante todo del Decreto-ley 22/1962, de 14 de junio, sobre subvenciones a líneas de Canarias, Ifni y Sahara español, que estableció que la subvención corría a cargo del Estado español, y quedó cifrada en el 33 % del precio del billete. Posteriormente, el Real Decreto 3269/1982, de 12 de noviembre, estableció el régimen general de las certificaciones de residencia y liquidación de subvenciones, que no volvería a ser objeto de regulación hasta la Ley 19/1994: esta Ley, no sólo mantuvo las reducciones de las tarifas, sino que vino también a autorizar al Gobierno de la Nación, oído el de Canarias, a modificarlas. La Ley 13/1996, que es la que constituye objeto ahora de este recurso, reitera la autorización gubernativa, si bien establece unos límites a las reducciones según unas cantidades mínimas en todo caso infranqueables, y que después se han venido reproduciendo, por otra parte, en las sucesivas Leyes de Acompañamiento, dictadas hasta 2004.

A la vista de esta evolución normativa, el Tribunal Constitucional se plantea analizar el efecto de los cambios legislativos sobre el presente proceso: toda vez que no sólo la autorización se ha reproducido en textos sucesivos, sino que, además, el límite a la cuantía de las subvenciones realmente ha desaparecido, tras el Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre. El Tribunal recuerda su propia doctrina constitucional: lo relevante no es tanto la expulsión de la norma impugnada del ordenamiento como la persistencia de la controversia competencial. Y concluye, en efecto, que es pertinente en este caso declarar la pérdida de objeto del recurso: si bien se reconoce como un hecho innegable que no se cumplió el trámite de audiencia al Parlamento de Canarias, también lo es que ha decaído la eficacia de la norma impugnada; y que en todas las ocasiones posteriores el Estado ha cumplido el trámite de informe previo; en algunos casos, hasta por dos veces (a petición del Congreso y del Senado). Ninguna de las posteriores Leyes de Acompañamiento ha dejado de satisfacer esta exigencia formal (salvo la última, de 2004, que no introdujo modificación alguna al régimen jurídico que nos ocupa).

Junto a estas dos Sentencias, interesa también resaltar que el Tribunal Constitucional vino, por Auto de 15 de marzo de 2005, a tener por desistido al Estado en el Conflicto positivo de Competencia planteado en 2001, con ocasión de una resolución administrativa de la Comunidad Autónoma que había establecido los servicios mínimos de una empresa; y a declarar en su consecuencia la extinción del citado Conflicto.

Y, asimismo, por concluir ya este apartado, resulta de interés anotar la interposición este año de una Cuestión de Inconstitucionalidad desde Canarias, a propósito de la aplicación del régimen de las aportaciones de los farmacéuticos, por considerar el Juez a quo dicho régimen un tributo encubierto, y como tal carente por tanto de suficiente base legal; y discriminatorio, además, por cuanto que no se aplica sobre el beneficio (neto) empresarial, sino sobre la facturación de la oficina de farmacia. No es la única, ciertamente; pero acaso sí sea la de mayor interés.

ELECCIONES, VIDA PARLAMENTARIA Y POLÍTICA

En el período contemplado en este *Informe*, no ha habido elecciones, sea a escala autonómica o local. Sin embargo, sí se han registrado cambios de envergadura en ambos niveles en la composición de algunos de sus Gobiernos, constituidos justamente de resultas de las elecciones celebradas en años precedentes. Conviene hacer referencia a ello, dentro de este apartado.

A) A los avatares sucedidos en el ámbito del Gobierno de Canarias, ya se ha hecho alguna mención con anterioridad. Y aunque el tema se trató además con cierto detenimiento al principio, dada su relevancia en el marco de este *Informe*, conviene ahora completar el sentido de nuestras apreciaciones iniciales.

Lo cierto es que, al menos, a principios de año nada parecía presagiar un cambio de escenario, si se tiene presente el rechazo por el PSOE en Madrid a un pacto de amplio alcance, tras el respaldo ofrecido a los Presupuestos a finales de 2004, en una estrategia encaminada más bien a la búsqueda de acuerdos puntuales: un intento expresamente impulsado por CC a tal fin, antes del inicio del período de sesiones en febrero, cayó en saco roto.

Andado el tiempo, ya más adelante, a principios de mayo, concretamente, se inició la crisis en la Comunidad Autónoma. A iniciativa del PP, que abrió un debate interno en torno a su permanencia en el Consejo de Gobierno: reunido el Comité Ejecutivo regional de este partido, y acordada su continuidad, nada más que una hora después el Presidente del Gobierno anunció su intención de prescindir de sus socios hasta ahora en el Gobierno de Canarias, y de gobernar en minoría, consiguientemente, a partir de dicho instante.

La crisis se prolongó sin embargo algún tiempo, por espacio de unas tres semanas. Y es que, si bien los ceses afectaron desde luego a los tres Consejeros del PP (Presidencia y Justicia; Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías; y Empleo y Asuntos Sociales), las Consejerías en total afectadas resultaron seis, toda vez que el titular de Educación, Cultura y Deportes (CC) vino a ocupar la de Presidencia y Justicia y, además, los respectivos representantes de la formación por Lanzarote (Medio Ambiente y Ordenación Territorial) y Fuerteventura (Turismo) fueron reemplazados por dos nuevos Consejeros del mismo origen, aunque invirtiendo sus puestos respectivos. La crisis tuvo así alcance mayor del previsto inicialmente. Y, de este modo, se cerró por lo demás el escalón más alto: la completa adecuación del resto de los niveles todavía llevaría algún tiempo adicional.

Interesa resaltar ahora también que, en el fondo de las discrepancias, lo que subyacía era la actitud de unos y otros en sus relaciones con el Gobierno de la Nación. Al impulso de una oposición tajante y radical planteada por PP venía a contraponerse en efecto la búsqueda de soluciones de compromiso por CC. El desarrollo y la suerte última del conflicto desatado a propósito de la remodelación del istmo de Las Palmas de Gran Canaria había sido elocuente y paradigmático.

tico. Se trataba de una operación surgida a comienzos del año pasado: se habían acumulado las denuncias ante la Comisión Europea por la inexistencia de una licitación abierta y la realización de un encargo directo del proyecto mediante un concurso limitado a seis arquitectos de prestigio; también se habían promovido otros tantos recursos administrativos y judiciales por el mismo motivo. Con todo, la operación pretendió sacarse adelante por el PP; sin avenirse a negociaciones como proponía en cambio CC. Las denuncias en Europa terminaron surtiendo efecto: por dos veces se declaró la existencia de graves irregularidades, y se advirtió sobre la necesidad de ponerlas fin. El último episodio vino a producirse con la revisión de oficio del Pliego de Bases correspondiente al concurso restringido antes indicado, dictaminado favorablemente por el Consejo de Estado. No obstante su división interna, la Administración convocante del concurso tuvo que rectificar: las relaciones entre los dos socios de Gobierno quedaron seriamente tocadas desde entonces.

Para CC, hay seis asuntos al menos de capital importancia en las relaciones Canarias-Estado que requieren un buen entendimiento con el Gobierno de la Nación: 1) Los asuntos comunitarios (incentivos fiscales, ayudas de Estado, estatuto de ultraperifericidad y régimen específico de abastecimiento de alimentos —REA—); 2) La reforma del Estatuto de Autonomía; 3) La realización de un Plan de Infraestructuras (carreteras, costas y planes de embellecimiento), 4) La financiación sanitaria (con el sobrecoste para la sanidad isleña que representa la existencia de una importante población flotante y de hecho); 5) La inmigración (con inversiones en vigilancia y prevención de la inmigración ilegal); y 6) La internacionalización de la actividad económica (promoción exterior de las empresas, realización de las grandes marinas en algunas ciudades importantes de las islas, etc.).

En la crisis de Gobierno, lo cierto es que con el PSOE, sin embargo, no se alcanzó ningún acuerdo programático, sino sólo el compromiso, por lo demás sólo verbal, de garantizar la estabilidad política e institucional en el archipiélago. En lo sucesivo, pues, la tarea legislativa habrá de avanzar sobre la base de acuerdos puntuales. Sobre todo, es imaginable que tales acuerdos se proyecten, al menos, en la aprobación de los Presupuestos anuales de 2006 y 2007 (así ha sido, al menos, este año).

B) Ya en el ámbito de la actividad parlamentaria, destaca como en otros años el Debate sobre el «estado de la Nacionalidad». El año anterior, dicho Debate se había desarrollado poco antes de la Investidura y toma de posesión del nuevo Presidente del Gobierno de la Nación, y por tanto en una situación todavía de transición. Se esperaba más intensidad este año y se habían previsto además tres días para su desarrollo.

El Presidente del Gobierno de Canarias centró su discurso en la lucha contra la inmigración, la cooperación con el Estado y la búsqueda de un acuerdo par aprobar un Plan Integral en este campo. También, en el reconocimiento por la Constitución de la Unión Europea (cuya singladura después se truncó, como es sabido) de la ultraperifericidad de Canarias como punto de partida para proceder a renovar los instrumentos del régimen económico y fiscal de Canarias. Y, entre los asuntos pendientes, en la necesidad de revisar la financiación de la sanidad y la suscripción de los convenios sobre infraestructuras. En fin, ya por último, en la marcha de la tramitación del Estatuto de Autonomía: entonces, en cierta parálisis, debido al abandono por el PSOE de los trabajos de la Ponencia parlamentaria y la constitución a su iniciativa de un foro alternativo, como ya ha quedado señalado, por la negativa de CC a abordar la reforma del régimen electoral, cuestión en cambio decisiva para el PSOE.

Se presentaron al final del Debate 109 Propuestas de Resolución, la mayoría reivindicativas, sobre todo, respecto del Estado (cesión de puertos y aeropuertos, financiación autonómica en particular para la sanidad, defensa del mantenimiento de las ayudas europeas y de la continuidad de la reserva de inversiones (RIC), reconocimiento de la ultraperifericidad de Canarias por la Constitución española, exigencia de consenso social en las islas para proseguir las prospecciones petrolíferas, etc.); aunque también, respecto de la Comunidad Autónoma (cumplimiento de las exigencias ambientales de Kioto, tarifas especiales para el desplazamiento de jóvenes residentes a otras islas por razones de estudios, etc.); y, en fin, una, para la instalación de la Casa de Africa en Gran Canaria.

También cabe destacar este año, casi a su término, y como consecuencia de la tormenta tropical que dejó sin luz al archipiélago, y que especialmente afectó a la isla de Tenerife durante más de siete días, la constitución con el apoyo de todos los grupos políticos en el Parlamento (salvo el Alcalde de Santa Cruz) de una Comisión de Investigación, cuya tarea primordial será el examen de las actuaciones de la empresa eléctrica y del Gobierno de Canarias, así como los efectos, consecuencias y las medidas a adoptar derivadas de la tormenta (en su caso, complementarias a las ya aprobadas por el Estado a través de un decreto-ley dictado a tal fin y a su vez a las acordadas también por la Comunidad Autónoma). Es la primera Comisión de Investigación de la Legislatura, que con toda seguridad cuestionará el papel dominante de la empresa UNELCO en Canarias, que tiene a la vez la doble condición, de operador y gestor de la red, del sector eléctrico en el archipiélago: una vez más, porque no es la primera vez, se anuncia como inminente la aprobación de una regulación particular, pendiente de desarrollo desde la aprobación de la Ley estatal y a la que basta sólo el trámite de la Comisión Nacional de Energía, para dar entrada en Canarias a Red Eléctrica Española como gestora de la red (y que, por cierto, ya actúa dando información sobre las reservas necesarias y la potencia requerida al día, aunque todavía no hay un deber estricto de atenerse a sus indicaciones). Ahora, en todo caso, parece haber un firme compromiso para dar solución a lo que se considera ya como un problema «histórico», las debilidades del suministro eléctrico en Canarias.

C) Por su parte, en el ámbito de los gobiernos locales, las crisis no sólo se han sucedido en el ámbito municipal, sino que también han afectado al ámbito insular.

Sobresale, sin duda, la crisis del Cabildo insular de Lanzarote, lo que no es nuevo ciertamente. La verdad es que en las últimas cuatro Legislaturas ninguno de los gobiernos constituidos en la isla tras las elecciones consiguió completar su mandato. Entre 1987 y 1991, el gobierno en minoría de UCD se salvó por la inexistencia en el ámbito insular de un régimen que garantizara entonces la viabilidad de las mociones de censura. Entre 1991 y 1995, el candidato electo (PIL) dejó la Presidencia de la Corporación por su ingreso en prisión, y su sustituta (PIL) fue después derrocada por una moción de censura (PSOE). Entre 1995 y 1999, también comenzó con el PIL, pero una escisión en este partido motivó un cambio en la Presidencia, y una nueva moción de censura (PSOE). Entre 1999 y 2004 no hubo mociones de censura, pero sí un cambio en el gobierno de la Corporación (del PSOE al PIL).

En los importantes conflictos acaecidos este año en el Cabildo Insular de Lanzarote, ha tenido que intervenir incluso la propia Junta Electoral Central: la crisis se prolongó además a lo largo de todo el primer semestre. Ya en 2004 se había producido un primer cambio en la Presidencia de la Corporación esta misma Legislatura. El Presidente electo en 2003, en efecto, había dejado paso entonces a una nueva Presidenta, en este caso, de resultados de su propia renuncia, y a favor de una candidata de su propio partido (si bien el cargo no fue parar al segundo puesto de la lista

sino al tercero, por lo que aquél tuvo que renunciar asimismo a su derecho a ocuparlo). En 2005, los cambios han sido dos; y, además, los dos han resultado más traumáticos.

El primero, en febrero, por una moción de censura, lo que determinó por consiguiente un cambio en el equipo del gobierno insular, al que accedieron tanto el PP como CC, y en el que permaneció igualmente el PIL, si bien una parte del mismo, porque este partido quedó fracturado y prácticamente dividido en dos desde entonces. El primer resultado político de la operación fue, por tanto, éste; lo que contribuye a introducir mayor complejidad al panorama político de la isla: se anunció la formación de un nuevo partido (Asamblea por Lanzarote) y un Congreso (para octubre), pero estos pasos no llegaron a materializarse. Por lo demás, inicialmente, intentó frenarse la moción mediante la renuncia (voluntaria) al cargo de su Presidenta, pero no se consiguió el propósito y aquélla siguió su curso. Tal y como estaba pactado, la moción salió triunfante y la Presidencia fue a parar al PP.

Pero es que en junio fue el Presidente entrante, en una decisión más compleja, y de resultados de la propia recomposición del Gobierno de Canarias a la que ya hemos hecho mención, quien formalizó su renuncia al cargo, cuando parecía garantizada la estabilidad de la institución insular por el resto de la Legislatura. Lo que a su vez abrió el debate sobre el nuevo Presidente, que finalmente se resolvió, después de la intervención de la Junta Electoral Central, a favor de la representante del PIL (que ocupaba el cuarto puesto de la lista inicial dentro de esta formación política), y en detrimento del candidato socialista, que era lo postulado inicialmente; pero que vino sin embargo a aceptar esta solución.

Entre los Ayuntamientos, por otra parte, también ha habido cambios destacados y han afectado, sobre todo, a las islas de La Palma, El Hierro, Gran Canaria y Fuerteventura. Han prosperado mociones de censura en Santa Cruz de La Palma (a favor de CC) Garafía (del PP y, después, de CC, porque en esta localidad ha habido dos censuras sucesivas: una, a principios de año; y otra, al final; lo que en definitiva ha dejado al PP sin Alcaldes en La Palma), Frontera (PP), San Bartolomé de Tirajana (PSOE), Artenara (PSOE), Antigua (CC) y Tuineje (CC). Ha habido también cambios en la composición del equipo de gobierno en Arucas y Valverde e, incluso, de Alcalde, en Firgas y Santa Brígida.

En general, han salido perjudicados de todo este conjunto de procesos de cambio los representantes del PP, que han perdido cinco Alcaldes (si bien en los dos últimos Municipios antes indicados, candidatos de este partido han mantenido la Presidencia de la Corporación: en un caso, el sector oficial; y en otro, el sector rebelde; en Arucas y Valverde, en cambio, han quedado fuera del Gobierno).

D) En fin, no podemos dar por completado este apartado sin referirnos asimismo a las vicisitudes internas acaecidas en los partidos políticos. Sin episodio alguno a que referirse específicamente en el caso del PP y el PSOE, que por otro lado celebraron sus respectivos congresos el año anterior y cuyas direcciones por tanto acaban de estrenarse, las mayores convulsiones se han registrado en el entorno de CC.

En primer término, porque, como ya ha sido destacado, a inicio del año se formalizó una escisión (que se sumó así a la que el año anterior había dado lugar a la salida de dicha formación del Centro Canario Nacionalista —CCN—, uno de los partidos fundadores de CC), que afectó sobre todo a la organización de Gran Canaria y con alguna repercusión también en Lanzarote (con la separación del PNL, que era el partido político integrante de CC en Lanzarote). En Gran Canaria,

ya en concreto, se procedió a la fundación en febrero de un nuevo partido, Nueva Canarias (NC), a cuyo abrigo se acogió la mayoría de los cargos institucionales de la isla (en el Cabildo y en los Ayuntamientos), incluso, los dos diputados de la Coalición con escaño en el Parlamento de Canarias (al que habría que agregar el parlamentario del PNL), así como los escaños en las Cortes Generales (uno, en el Congreso de los Diputados; y otro, en el Senado). Los que se mantuvieron en CC procedieron por su parte a la creación de una comisión gestora, compuesta por una treintena de personas.

En estas difíciles condiciones encaró CC su III Congreso Nacional, con vistas a su renovación y revitalización de una nueva etapa. El Congreso hubo además que retrasarse un mes, en el último momento, cuando todo estaba ya preparado, por una resolución judicial de carácter cautelar, que ordenaba su suspensión por supuestas irregularidades en la convocatoria. Detrás de ello se escondía una maniobra patrocinada por los escindidos del PNL de Lanzarote. Retrasada la convocatoria del Congreso, una vez despejados los obstáculos, se procedió a su celebración: la nueva Ejecutiva del partido resultó elegida casi por unanimidad: con 51 miembros, los elegidos fueron 19 hombres y 17 mujeres, a los que se suman 15 más como miembros natos (que por otra parte desnivelan la balanza a favor de los primeros).

CC, por otra parte, se consolida como partido unitario y se promueve la desaparición de las organizaciones insulares en Tenerife (ATI) y La Palma (API) que habían participado en su gestación, así como ICAN (Izquierda Canaria). Permanecen como excepción ya solamente las organizaciones de Fuerteventura (AM) y El Hierro (AHI).

API intentó sin éxito, en distinto orden de cosas, romper el principio de la alternancia entre las dos islas mayores en punto a la designación del candidato a la Presidencia del Gobierno, que no figura en los Estatutos de CC, pero que constituye una cláusula aprobada por el partido y que requiere una mayoría reforzada para su sustitución.

Entre los principios programáticos, CC asume como propia, en su ponencia denominada «un Estatuto especial para Canarias»: 1) Una propuesta de reforma estatutaria que abarca el máximo techo de competencias (incluidas, las trasferidas por la vía del art. 150.2 de la Constitución: así, el reconocimiento de las aguas archipelágicas como territorio de la Comunidad Autónoma, la cesión de competencias en parques nacionales, costas, policía, prospecciones petrolíferas y controles sanitarios, así como la delegación de competencias en puertos y aeropuertos, transporte aéreo, comercio exterior, sanidad exterior, extranjería e inmigración, y telecomunicaciones); 2) Una modificación constitucional incluso, con vistas a la introducción en la Carta Magna del concepto de la ultraperifericidad; y 3) Un reforzamiento de las señas de identidad canaria (con medidas como el cambio de bandera para la incorporación de las siete estrellas verdes, el reconocimiento institucional de la modalidad lingüística propia del archipiélago canario y la supresión del escudo como símbolo de la identidad canaria). En cambio, mantuvo un calculado y deliberado silencio en la espinosa cuestión de la reforma del sistema electoral, sobre la que se eludió cualquier género de pronunciamiento.

RELACIONES CANARIAS-ESTADO

Este apartado es siempre particularmente importante dentro de este *Informe*, puesto que las relaciones entre Canarias y el Estado, sencillamente, son vitales para esta Comunidad Autónoma. La defensa y protección de sus intereses en efecto no pueden satisfacerse sólo mediante el

desarrollo de las competencias propias de su autogobierno; dependen del modo en que el Estado ejerce sus competencias, unas competencias, por otro lado, que plantean innegables dificultades en punto a reclamar su transferencia o cesión, por afectar en ocasiones al núcleo primario de la soberanía del Estado. Se trata, por tanto, de garantizar la intervención de la Comunidad Autónoma en su ejercicio, formalizando incluso acuerdos de cooperación y convenios para su puesta en común. Esta dimensión del autogobierno es particularmente importante en Canarias, como antes señalamos.

El avance de las relaciones entre Canarias y el Estado se proyecta esencialmente sobre seis grandes áreas, de entre las cuales en tres se han alcanzado importantes compromisos (infraestructuras, inmigración y sanidad), aunque no siempre absolutamente satisfactorios; y en otros tres, no tanto (régimen económico-fiscal, seguridad y prospecciones petrolíferas).

A) El objetivo en la inversión en infraestructuras consiste esencialmente en atender a la obligación, legalmente impuesta al Estado de conformidad a la Ley del REF de 1991, y recordada y expresamente aceptada por lo demás por el propio Presidente del Gobierno de la Nación en su Discurso de investidura, de invertir en el archipiélago una cantidad equivalente a la media estatal por habitante y año.

Aunque con alguna disputa sobre la población del archipiélago (se anuncia ahora a finales de año que el próximo enero se alcanzará la cifra de 2 millones de habitantes), la cantidad adeudada quedó reconocida en 239 millones de euros, concretamente, en carreteras, que es el apartado más importante. Se planteó repartir esta cifra en las tres próximas anualidades: al principio, hubo discrepancias sobre el reparto, ya que la Comunidad Autónoma pretendía que se entregara la mitad el año próximo, para subsanar el que este año en curso no se hubiera recibido cantidad alguna; la negociación se prolongó durante más de tres meses; y a finales de abril se anunció el acuerdo, formalizado finalmente en mayo.

Los compromisos de gasto en esta materia se extienden así hasta 2008 y alcanzan un incremento en total de 251 millones. El incremento de las partidas se inicia este mismo año, pasando de los 76 millones ahora contemplados a 92 (en realidad, se computan sólo 5 millones de más, que es la diferencia respecto del convenio actualmente en vigor: 87 millones). La subida es después gradual: de 60 millones, en 2006; 25, en 2007; y 11, en 2008. De este modo, las cifras globales serán de 147 millones, el primer año; 172, el segundo; y 183, el tercero. A partir de 2008, ésta sería la cifra de inversión mínima, cantidad que se revisará no obstante al alza en función del incremento de los Presupuestos estatales.

El convenio de carreteras se completa con un listado de las obras, así como con el diseño de los mecanismos de financiación, ejecución, control y seguimiento. Y es que, en efecto, se dispone que el convenio tendrá vigencia indefinida, y por tanto sin plazo de conclusión; pero contempla a su vez una planificación de las obras por etapas, de manera que no se detallará su financiación y plazos de ejecución, hasta no tener objetivado su coste y garantizado además que no se superpondrán unos proyectos sobre otros, para evitar desajustes anteriores. Por eso, aunque contenga un listado genérico de las obras, verdaderamente va a desarrollarse por etapas.

En aguas y costas, por su parte, los convenios se habían acordado con alguna antelación, pero estaban pendientes del de carreteras. En este caso, se cierran con el Ministerio de Medio Ambiente y consisten en un incremento de 14 millones anuales, en los próximos tres años. Preocu-

pa la bajísima ejecución de las obras programadas, en torno al 40%, por la necesidad de atender trámites de carácter ambiental, según aduce la Comunidad Autónoma.

B) En materia de inmigración y extranjería, interesa resaltar en particular las actuaciones desarrolladas al amparo de la Comisión Bilateral Canarias-Estado, dentro de la cual hay una Subcomisión para esta materia específica, según se contempla además expresamente por la Ley de Extranjería. Reunida dicha Subcomisión, se acordó la constitución de un grupo de trabajo con vistas a la preparación de un documento que al final culminaría con la aprobación de un Plan Integral de Inmigración para Canarias, que es el primero de este tipo que suscribe el Estado con una Comunidad Autónoma. Esta es, sin duda, la actuación estelar en el ámbito que ahora nos ocupa. Sin embargo, se formalizaría ya avanzado el año, antes del verano; en todo caso, después del cambio en el Gobierno de Canarias al que ya se ha hecho alusión en este *Informe* (no como los convenios de infraestructuras, que se formalizaron en efecto poco antes de que se produjera dicho cambio).

Con anterioridad, interesa igualmente dar cuenta de otras actuaciones, como de la aplicación del nuevo Reglamento de Extranjería (aprobado a finales de 2004), que en Canarias permitió la regularización de hasta 17.000 extranjeros (principalmente, en el servicio doméstico, donde la solicitud la pueden realizar los propios trabajadores, no como en otros sectores en que ha de hacerlo el empresario; en otras áreas, como en construcción o en agricultura, la regularización tuvo menos incidencia).

También, de la regulación por vez primera de los traslados de inmigrantes a la Península, procedimiento ya practicado con anterioridad durante los últimos tres años, aunque huérfano de regulación y por tanto sin la menor garantía. El Consejo de Ministros aprobó un plan de traslados (por otro lado, basándose en acuerdos parlamentarios anteriores de 2002 y 2003), que consta de un protocolo de actuación conjunta entre los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Interior, que evaluarán la situación de forma permanente y organizarán los traslados, con la máxima transparencia, a través de una comisión mixta de coordinación entre ambos Ministerios. Se prevé asimismo otra comisión mixta entre éstos y las Comunidades Autónomas concernidas, con el mismo fin. El objetivo, sobre todo, es que el traslado se realice en condiciones humanitarias, una vez concluido el período de internamiento, o incluso antes; precisamente, por eso, se completa con un plan de acogida a los inmigrantes en situación de vulnerabilidad, a través de una red de acogida asistencial.

Como antes se indicó, sin embargo, el Plan Integral de Inmigración para Canarias ha sido la actuación más destacada en este ámbito. Contempla una inversión de 187 millones de euros hasta 2007 (de los que el Estado pondrá 127, y la Comunidad Autónoma, 60). Y fija seis objetivos específicos: 1) El refuerzo del dispositivo de salvamento marítimo, con la adquisición de un nuevo buque y la compra de un avión de rastreo; 2) La ordenación de los flujos migratorios; 3) La mejora de la lucha contra la inmigración clandestina; 4) El favorecimiento de la integración de los inmigrantes; 5) La mejora de la cooperación con los países de origen; y 6) La promoción de la cooperación en el ámbito de la Unión Europea. A estos objetivos se encaminan medidas concretas, como la realización de análisis exhaustivos sobre la inmigración por el Instituto Canario de Estadística; el incremento de las patrullas mixtas con Marruecos; la mejora (en Lanzarote) y ampliación (en Gran Canaria) del Sistema Integral de Vigilancia Electrónica (SIVE); el mantenimiento del envío de inmigrantes a la Península; la potenciación de las repatriaciones y el reforzamiento de las inspecciones de trabajo; la creación de un cuerpo único de guardacostas; la ampliación de la red de acogida y la actualización de los fondos para las redes de servi-

cios sociales, más dinero para la atención a pie de playa y financiación de los entierros; el apoyo a los servicios públicos de los municipios más afectados por la inmigración; la realización de campañas para promover la integración; y la actuación convenida con los países de origen de los extranjeros.

En suma, se trata de un Plan Integral, que obliga además a la gestión concertada con la Comunidad Autónoma de toda esta serie de actuaciones. Instalado el SIVE en Lanzarote este año, ya para el próximo se contemplan las previsiones de gasto precisas para su instalación también en Gran Canaria. También, las patrullas mixtas con Marruecos (suspendidas en junio) se reanudaron tras el verano (coincidiendo con el mes de septiembre, particularmente importante por la llegada de nuevos inmigrantes). En todo caso, se observa una sensible reducción cifrada en torno a un 50% en el tráfico de pateras, respecto del año anterior (aunque este porcentaje parece a su vez haberse recortado algo ya a finales de año, en parte, por los cambios que están produciéndose en el transporte de los extranjeros ilegales, que ya no llegan en pateras desde la costa marroquí, sino que son trasladados en barcos nodriza a escasas millas de la costa y desde ahí salen las pateras con dirección ya a otras islas distintas de las más próximas a África).

C) La sanidad, como es sabido, fue el tema estrella en la II Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, celebrada a impulso del Presidente del Gobierno de la Nación. Tras las mejoras introducidas a las previsiones iniciales en el seno de dicha Conferencia, se cifran para Canarias en una aportación complementaria del Estado a su financiación de 100 millones de euros. Destacan en el conjunto del acuerdo la creación de sendos Fondos específicos de insularidad (55 millones) y de asistencia a residentes extranjeros (200 millones).

Concretado después el citado acuerdo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, a Canarias le corresponden 24 millones de los 500 millones de aportación directa; 29, provenientes del Fondo de insularidad; y una parte importante del Fondo de los extranjeros desplazados (de 200 millones). También participa en menor medida en el Fondo de cohesión y en el de atención de accidentes laborales no cubiertos por las mutuas.

A los 100 millones así resultantes se suma, además, un anticipo a cuenta de los tributos cedidos de unos 66 millones anuales, por lo que dispondrá para 2006 (también para 2007) de un total de 170 millones. Una cifra no obstante que, en todo caso, se queda corta respecto del déficit en la sanidad canaria, cifrado en 350 millones: prácticamente, se queda en la mitad, por lo que se considera un mero parche (en todo caso no hará subir los impuestos de la Comunidad Autónoma, pero habrá de revisarse dentro de dos años).

Con posterioridad a estos acontecimientos, pretendió obtenerse una financiación complementaria para la sanidad, mediante la incorporación de una enmienda al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para la cesión de un porcentaje de la recaudación del antiguo Impuesto sobre el Tráfico de Empresas (ITE), con arreglo a la misma fórmula empleada en los dos últimos años (en 2004 se pactó con el PP una aminoración de 40 millones, y la misma cifra se pactó en 2005, ya con el PSOE). Pero esta pretensión no se ha satisfecho. Lo que no ha impedido el respaldo de CC a los Presupuestos Generales del Estado, lo mismo que el año pasado (y que entre otras medidas también contempla un sensible aumento en la ayuda al transporte de pasajeros y mercancías, de 7 puntos, del 38 % al 45%, con vistas a alcanzar el 50% en 2008).

D) En materia de seguridad y policía, existe en Canarias una creciente sensación de inseguridad o, más exactamente, una creciente sensibilidad sobre la envergadura del problema y la ne-

cesidad de extremar las precauciones; y en este contexto se sitúa el debate sobre la creación de una policía autonómica propia. El proyecto del Gobierno de Canarias pasa por que dicha policía asuma todas las tareas de seguridad interior, de modo que la Guardia Civil y Policía Nacional sean sólo responsables de tareas supracomunitarias (control de fronteras, documentación, extranjería, armas y explosivos, y delitos de competencia de la Audiencia Nacional); se pretende que alcance 4.500 efectivos al final del proceso de implantación, entre 10 y 12 años; e incluye la creación de una Consejería de Interior, así como la redacción de un plan anual que contenga las medidas concretas para atender a las demandas de seguridad.

Pero la materialización de este deseo depende en suma del Estado, que tendría que ceder funciones, efectivos y financiación. Desde luego, se prevé en el diseño del proyecto auspiciado desde la Comunidad Autónoma el mantenimiento de fórmulas de colaboración: el Consejo Canario de Seguridad aseguraría la presencia del Estado e impulsaría la colaboración entre los cuerpos policiales, buscando una gestión compartida de comisarías, bases de datos y de la formación, así como la realización de patrullas conjuntas.

Pero lo cierto es que, no obstante esto, el proyecto sigue suscitando el rechazo del Estado (en todo caso, se ha avanzado en la preparación de un plan especial de seguridad para Canarias, que refuerza los mecanismos de coordinación). Y el rechazo a la creación de una policía propia se ha hecho patente, tanto en el Senado que unió a PP y PSOE en contra de una propuesta a favor de su establecimiento promovida por CC, como en el Parlamento de Canarias donde también coincidieron ambas fuerzas contra CC, en este caso, para excluir de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma las cantidades inicialmente establecidas a tal fin.

E) En materia de régimen económico y fiscal (REF), las cosas no empezaron nada bien tras la recomposición del Gobierno de Canarias, porque a los pocos días, en pleno Debate sobre el estado de la Nación, se aprobó una Propuesta proveniente del PSOE que, merced a una cierta confusión, se instaba al Gobierno de la Nación a avanzar en la negociación del REF en Europa, así como en la inserción de sus diversos instrumentos «en el proceso europeo de armonización fiscal»; lo que, contrariamente a lo pretendido, venía a comprometer claramente su futuro, puesto que el mayor peligro del REF proviene precisamente de la armonización fiscal. Una enmienda presentada por CC no fue aceptada por el PP para su discusión, así que CC se abstuvo y el PP votó en contra.

A fin de remediar la situación, producto a la postre de una indeseada confusión porque la finalidad era precisamente la contraria, CC presentó conjuntamente con el PSOE a los pocos días una Proposición no de Ley para preservar el REF de ese proceso armonizador, que quedó aprobada sin el respaldo del PP que la consideraba excesivamente timorata; concretamente, se insta ahora a «defender las especialidades normativas, financieras y administrativas de Canarias en las instituciones comunitarias, preservando en su integridad los distintos instrumentos integrantes del REF del proceso europeo de normalización fiscal».

Tampoco prosperó más adelante una propuesta encaminada a unificar tres de los instrumentos del REF (la gestión de las Zonas Francas, del Registro de Buques y la ZEC), patrocinada por un estudio de esta última entidad, para la creación de un Consorcio del Régimen Especial Canario, que englobaría a todas ellas y a la que se uniría un centro internacional de contratación de mercaderías (para materias primas africanas). La idea impulsada por la ZEC, como ya se ha dicho, para cuya cristalización habría que naturalmente modificar profundamente la Ley del REF de 1984, habría podido permitir la creación de un instrumento mucho más potente para el desarrollo económico del archipiélago, así como facilitar la colaboración de la Administración esta-

tal y la autonómica, pero ha suscitado importantes recelos de carácter político, por la presencia de diversas instancias precisamente, y el temor de cada una de ellas a perder sus respectivas capacidades decisorias. Por lo que no ha ido a mayores; pero ahí queda en todo caso el estudio.

Dentro de este capítulo, cabría hacer mención también a la aprobación por el Gobierno de la Nación de una ordenación específica de la flota pesquera de Canarias (Real Decreto 516/2005, de 6 de mayo), con fundamento en sus singularidades propias y con apoyo en el principio de la ultraperifericidad que en este sector la propia normativa comunitaria ya había reconocido (Reglamento 639/2004), facultando el establecimiento de una serie de excepciones. El Consejo de Estado había dictaminado favorablemente el Proyecto de Decreto.

En fin, casi culminado el año, el Estado ha aprobado una Ley que regula la venta, suministro, consumo y publicidad de los productos del tabaco (Ley 28/2005, de 26 de diciembre), que preocupa en Canarias por su incidencia sobre su régimen económico, a partir de la inexistencia en el archipiélago de un monopolio de compraventa al por menor de tabaco, sino libertad de establecimiento de precios. Las restricciones impuestas para la venta en grandes superficies, centros comerciales, centros y aeropuertos, así como la correlativa imposibilidad en Canarias de dar publicidad del tabaco en estancos (porque no existen), puede producir efectos negativos. Finalmente, se han contemplado algunas particularidades (Disposición Adicional Cuarta), que amparan la venta del producto en los establecimientos antes indicados así como la libertad en la fijación de precios, pero está por ver si a la postre son suficientes para garantizar su acervo económico y fiscal.

F) En relación con las prospecciones petrolíferas en zonas próximas a Canarias, ya por último, la Comunidad Autónoma mantiene la postura de que la declaración de impacto ambiental y la intervención autonómica por la vía del informe preceptivo no es suficiente, y debe también existir un acuerdo con las instituciones canarias, incluso un respaldo social en las islas; todo ello, sobre la base de que los recursos y las competencias son de Canarias.

Las discrepancias se manifestaron también en el curso del Debate sobre el estado de la Nación al no alcanzarse un acuerdo sobre una presentación de una propuesta conjunta entre PSOE y CC: CC condicionaba la autorización a las prospecciones a la previa existencia del consenso social e institucional antes indicado; y el PSOE presentó una enmienda transaccional, que instaba sólo a extremar los mecanismos de diálogo social e institucional correspondientes. CC impidió el debate de está fórmula; y, como reacción, el PSOE votó contra la propuesta emanada de esta formación.

Estos dos últimos aspectos (REF y prospecciones petrolíferas), junto con el ya tradicional de las maniobras militares, marcaron, dicho sea de paso, los únicos puntos de disenso en el Debate sobre el estado de la Nación entre ambas formaciones políticas. En cambio, frente a estas tres propuestas, salieron adelante otras seis de forma conjunta: para la creación de un grupo de trabajo con vistas a evaluar las consecuencias del incremento de la población en el archipiélago; para la defensa de un tratamiento específico para Canarias en las negociaciones presupuestarias en la Unión Europea para los próximos seis años; para la inclusión de la cláusula de la ultraperifericidad en la reforma constitucional, instando a tal efecto al Consejo de Estado; para el reconocimiento del déficit sanitario de las islas por el crecimiento de la población y la asunción del sobrecoste producido por la atención a los desplazados atendidos en las islas; para el incremento de la subvención al transporte de mercancías hasta el 50% de su coste durante la Legislatura; y para el apoyo en materia turística de la reestructuración y modernización de la planta alojativa de las islas.

RELACIONES DE CANARIAS CON EL EXTERIOR Y, EN PARTICULAR, CON LA UNIÓN EUROPEA

A) En el ámbito de las relaciones propiamente exteriores, sobresale siempre el capítulo de las relaciones de Canarias con el país vecino, Marruecos, unas relaciones que evidentemente pasan por las que el Estado español tenga con el reino alauí. Al aspecto concreto de la lucha contra la inmigración ilegal ya se ha hecho referencia en el apartado anterior; pero no es el único aspecto de unas relaciones que resultan mucho más amplias y complejas, y en las que otras piezas sobresalientes son la explotación económica de las zonas limítrofes y el establecimiento de una red conjunta de intercambios comerciales.

Sobre lo primero, cobra particular relevancia la cuestión de la determinación del ámbito de las aguas. En otros años, la preocupación de Canarias se ha volcado sobre la delimitación de sus aguas interiores, impulsando a tal propósito la aprobación de algunas Proposiciones de Ley en las Cortes Generales.

Este 2005 también se ha promovido la tramitación de una iniciativa de esta índole: el Congreso de los Diputados ha aceptado por unanimidad su admisión a trámite, si bien el PSOE como partido que apoya al Gobierno de la Nación tuvo en el debate ocasión ya de manifestar serias reservas de fondo. El planteamiento es el mismo que en pretensiones precedentes: el texto de la Proposición consta de un breve preámbulo, un único artículo, una disposición adicional y otras tres finales, aparte de dos anexos. En su único precepto, dispone que «entre los puntos extremos más salientes de las islas menores e islotes que integran según el art. 2 del Estatuto de Autonomía la Comunidad de Canarias, se trazarán líneas de bases rectas de manera que el perímetro resultante siga la configuración general del archipiélago»: las aguas interiores serán así las que quedan incluidos dentro de dicho perímetro. Un planteamiento difícil de aceptar por el Derecho internacional, que sólo lo admite para los Estados archipiélagos; y si bien se ponen como ejemplos los casos de las islas Feroe, Galápagos o Madeira, subsisten las dudas, porque en estos casos se superponen las aguas territoriales, lo que no ocurre con Canarias.

Este 2005, sin embargo, aparte de ello, el Estado español y Marruecos han avanzado en la definición de la línea mediana. Tras siete reuniones de trabajo hay un acuerdo provisional, que excluye las aguas del Sahara, actualmente en un contencioso con Naciones Unidas, y las mediterráneas, porque Andalucía no lo ha considerado ni necesario ni urgente. En Canarias, en cambio, sí era importante el acuerdo, porque en juego está el lugar donde se realizan prospecciones petrolíferas: ha habido presencia canaria en las negociaciones, por lo demás.

En cuanto al intercambio comercial, se ha creado una corte de arbitraje comercial, mediante acuerdo conjunto de las Cámaras de Comercio de Las Palmas y Tenerife con la de Agadir, pionera en el arbitraje mixto internacional: su Consejo Permanente está formado por ocho personas (cuatro, de Marruecos; y otras cuatro, de Canarias), y nace con vistas a resolver los conflictos en apenas tres meses, y no en largos años, como ahora sucede. Con vistas en suma a dar protección a la seguridad en el tráfico comercial, lo que tan necesario es en este caso.

B) Las relaciones de Canarias con la Unión Europea a lo largo de 2005 han estado, por su parte, pendientes del crucial acontecimiento de la renovación del marco financiero de la Unión prevista para el próximo sexenio (2007-2013). Difícil era alcanzar avances estables, cuando la incertidumbre sobre las previsiones presupuestarias ha estado presente durante todo el año, y sólo se ha visto superada al final del mismo. De tales previsiones dependen además las Directrices sobre Ayudas de Estado: según los borradores preparados al efecto, sin embargo, si las

ayudas alcanzan una intensidad del 30% (más un 10% por la ultraperifericidad), el REF no tendrá obstáculos para su consolidación durante el indicado período.

Para Canarias, el acuerdo finalmente alcanzado va a suponer su reconocimiento en una importante participación del Fondo de Ultraperifericidad recién creado, con una dotación de casi 550 millones de euros (casi 100 millones más, por cierto, de los previstos inicialmente, según la Propuesta de la Comisión europea), así como una cuota importante en los Fondos estructurales de la Unión Europea. Se presenta así 2006 como un año decisivo para la concreción de un marco estable de ayudas, que se canalizan a través del régimen económico y fiscal especial de Canarias.

De este modo, 2005 ha sido un año en que básicamente los objetivos han consistido en la obtención de prórrogas, con vistas a la posterior iniciación de una negociación global. Y así, la primera actuación urgente fue la autorización para prorrogar la posibilidad de materializar las dotaciones de la Reserva de Inversiones (RIC) en la suscripción de deuda pública (pero con efecto retroactivo desde 2004; esto es, por beneficios conseguidos antes de 2003). Otorgado dicho respaldo de la Unión Europea, el Gobierno impulsó la aprobación del correspondiente Proyecto de Ley cuya tramitación sin embargo no ha podido concluirse a lo largo del año, aunque está ya muy avanzada: concretamente, se encuentra ya en el Senado.

En cualquier caso, la RIC es un instrumento que en su conjunto sigue suscitando importantes ambigüedades, como vino a reconocer a nivel interno el Consejo para la Defensa del Contribuyente, que ha venido incluso a elevar una propuesta de carácter interpretativo para clarificar su alcance. En buena medida, el problema responde a la inexistencia de un desarrollo reglamentario general del art. 27 de la Ley del REF, como venía indicado por éste, en el plazo de un año. El caso es que, producto de esta confusión, hay muchos expedientes abiertos por Hacienda y también numerosos conflictos judiciales, el primero de los cuales ha sido resuelto por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en los términos propuestos por la Administración (en este caso, para concretar en un plazo de cuatro años el tiempo máximo para invertir las dotaciones de la RIC en activos fijos, que antes de esa fecha han de estar ya en funcionamiento).

Por otro lado, se ha dispuesto la presencia de un tercer funcionario proveniente de Canarias en la REPER, aunque sólo para cuestiones económicas específicas de las islas (esto es, formará parte de la delegación española cuando los asuntos canarios se debatan en los órganos comunitarios), frente a los otros dos representantes que llevarán los asuntos que afectan al resto de las Comunidades Autónomas: se sumará de este modo a los dos consejeros autonómicos nombrados por la CARCE. Así se acordó en la Comisión Bilateral Canarias-Estado; en febrero; y ya se han publicado las disposiciones precisas para llevar el acuerdo a efecto.

Por otro lado, se ha avanzado en la decantación de una propuesta de reforma de la ZEC: pretende asegurarse su carácter permanente, sin perjuicio de que el alcance de las ayudas pueda revisarse periódicamente (en una propuesta alternativa de menor alcance, se sugiere al menos extender su plazo de vigencia hasta 2021, esto es, por dos períodos financieros de seis años, además del inmediato); también, la inclusión de nuevas actividades, como la producción cinematográfica y el video, la utilización de las infraestructuras de los aeropuertos canarios para el mantenimiento y conservación de aeronaves, la producción de programas de radio y televisión, la generación de energías renovables, la gestión de parques temáticos y de otras infraestructuras dedicadas al ocio y servicios de salud no relacionadas con tratamiento médico, etc. Pero este asunto queda pendiente en conjunto para el año próximo con vistas a una negociación ge-

neral sobre el REF, como ya quedó dicho (aunque en rigor hay un año más de plazo en este caso, una Proposición no de Ley aprobada por unanimidad en el Congreso a finales de año ya insta cuando menos a negociar sin dilaciones la prórroga del plazo de vigencia de la ZEC).

En distinto orden de cosas, importa para Canarias la renovación en materia de pesca de un acuerdo de la Unión Europea con Marruecos, que a cambio de una cantidad de 36 millones anuales (144 millones en total) va a permitir la reanudación los próximos cuatro años (desde marzo próximo) de la actividad pesquera en las aguas de dicho país. De los 138 buques comunitarios que se estiman beneficiados, una treintena de licencias va a corresponder a Canarias, cuya flota artesanal por otra parte ha sido objeto de una regulación específica por el Gobierno de la Nación, como ya vimos, al amparo de la cláusula de la Ley de Pesca Marítima que reconoce dicha especificidad (por otro lado, también reconocida en el ámbito comunitario).

Y, asimismo, y dado que la OMC no ha alcanzado ningún acuerdo comercial sobre el tratamiento arancelario de distintos productos agrícolas, entre ellos, el plátano, la Unión Europea ha alcanzado un acuerdo interno, satisfactorio para Canarias, para el establecimiento de una tarifa única para el plátano o banano proveniente del exterior, cifrada en 176 euros por tonelada.

Finalmente, la Comisión Europea acaba de autorizar la prórroga, también por un año, de los incentivos fiscales del REF pendientes (sin tiempo para la transposición de esta decisión este año en nuestro Derecho interno): concretamente, la materialización de la RIC en la adquisición de activos fijos (hasta ahora bloqueada por las discrepancias existentes respecto del concepto de inversión) y las bonificaciones a la producción (menos problemáticas: bonificaciones del 50 %, destinadas a actividades agrícolas, ganaderas, industriales y pesqueras producidas en el archipiélago). De este modo, sumada esta prórroga a la que ya se había otorgado con anterioridad este mismo año, también de carácter anual (que por otro lado tampoco se ha transpuesto dentro de este año: la norma correspondiente está ahora en el Senado y su aprobación definitiva se espera para febrero), el paquete entero será objeto de negociación durante 2006 (incluso, quizás, junto a la ZEC, cuya vigencia expira en 2007).

En una de sus últimas reuniones del año, por otra parte, la Comisión ha autorizado a que Canarias siga beneficiándose del máximo nivel de ayudas públicas, lo que quizás pueda servir para mantener sin problemas los porcentajes y niveles previstos en el REF. Y también los Ministros de Agricultura han dado su aprobación al nuevo Reglamento de Opciones Específicas por el Alejamiento y la Insularidad, dentro del cual le corresponde a Canarias un sobre anual de 127,3 millones de euros (para el REA, 72,7 millones: en este caso, gestionado por una comisión mixta que se reunirá anualmente y que acordará el listado de productos, en un régimen de descentralización que ya se aprobó el pasado año; puesto que con anterioridad Canarias elevaba una propuesta, y la aprobación de la lista se hacía en Bruselas).

2006

RASGOS GENERALES 2006

Entre los acontecimientos destacados de este año, sobresale, desde la perspectiva propia de este *Informe*, y en punto a la reorganización del Estado autonómico, el decisivo impulso proporcionado al procedimiento de reforma estatutaria, que en Canarias ha venido a absorber la Legislatura entera, o más bien va a terminar haciéndolo, ya que ésta todavía no ha concluido propiamente.

Para febrero próximo está previsto, en efecto, el debate para la toma en consideración de la nueva norma estatutaria por el Congreso de los Diputados y ulterior inicio de la «fase estatal» de la tramitación legislativa. Pero el Estatuto de Autonomía de Canarias espera ya su turno en cola, desde septiembre de este año, cuando se aprobó por el Pleno del Parlamento de Canarias y se remitió, por tanto, a las Cortes Generales, culminando de este modo la denominada «fase autonómica», llamada a ser, por lo que parece, la fase auténticamente nuclear del procedimiento de reforma estatutaria, a partir de los límites políticos y jurídicos, explícitos e implícitos, puestos a las intervenciones ulteriores. El nuevo Estatuto de Canarias ocupará, por razón de lo expuesto, una atención preferente dentro de este *Informe*

Se resaltarán las sucesivas actuaciones procedimentales desarrolladas a lo largo de este año, después de un largo parón y un completo bloqueo del proceso, que había tenido lugar durante el último trimestre de 2/2005; en concreto, la conclusión en enero de los trabajos de la Ponencia parlamentaria constituida para la preparación de la reforma, merced al impulso conjunto del PSOE y PP y pese a las reticencias entonces de CC (por un lado, contraria a la regulación electoral propuesta y, por otro lado, expectante a la suerte del Estatuto catalán en su tramitación en Madrid); el posterior Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias aprobado por unanimidad en febrero y en general favorable al contenido de la normativa propuesta; las ulteriores negociaciones parlamentarias y políticas desarrolladas a lo largo del segundo trimestre del año, con vistas sobre todo a integrar a CC en el proceso estatutario, lo que finalmente llegó a conseguirse, fundamentalmente por el empeño puesto en ello por el PSOE, para quien resultaba difícil presentar en Madrid un texto en estas condiciones (es decir, con el apoyo del PP y el rechazo de CC); aunque el éxito se obtuvo a costa de propiciar cambios de cierta envergadura en el texto estatutario, lo que al final terminó por otra parte desmarcando al PP de dicho texto; la aprobación en julio por la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico del Parlamento del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias, con expresión de los respaldos y los rechazos al texto propuesto antes indicados (y la discusión de hasta más de cien enmiendas presentadas por el PP); y en fin la definitiva aprobación por el Pleno del Parlamento de Canarias del Estatuto de Canarias, en las mismas circunstancias.

Y se pondrán de manifiesto ante todo las líneas maestras del contenido del nuevo texto estatutario, contrastando además los distintos documentos que se han venido sucediendo a lo largo del proceso y observando incluso el alcance de los cambios planteados respecto de la normativa estatutaria actual, de la que por otro lado hay que diferenciar dos etapas, según sus determinaciones respondan a la versión originaria del Estatuto de Autonomía aprobado en 1982, o bien

hayan surgido de resultados de la reforma sustancial del texto inicial llevada a efecto en 1996. Preciso es advertir que son posibles, con todo, algunos cambios en el documento finalmente propuesto desde la Comunidad Autónoma, en la tramitación que aún resta por desarrollar; más aún, puede decirse que son seguros e inevitables tales cambios, si se quiere finalmente llegar a integrar al PP en el consenso. En cualquier caso, se espera que culmine con rapidez la totalidad del proceso que resta: la controversia en este punto, que es por lo demás seguramente la más importante en el momento en que se redacta este *Informe* entre PSOE y CC, es si la reforma se va a completar o no antes de las próximas elecciones locales, como pretende la última fuerza política antes mencionada.

Al margen de la cuestión estatutaria, que indudablemente habrá de acaparar una atención preferente dentro del *Informe* de este año, como ya se ha indicado, algunos otros aspectos de la vida parlamentaria, política y social merecen igualmente ser resaltados.

En el ámbito de la vida parlamentaria destaca así, en primer término, un cierto incremento de la producción legislativa (13 leyes). Aunque en ningún caso ello va a suponer que las cifras totales de la actividad desarrollada durante esta VI Legislatura resulten equivalentes a las de las anteriores IV y V; lo que por otro lado no es por sí mismo un dato ni bueno ni malo o, en otros términos, el impulso de la tarea legislativa puede ser mayor o menor según corresponda a cada época y en sí no constituye indicador siquiera de una supuesta parálisis en la acción de gobierno, porque la superabundancia en la producción legislativa tampoco es positiva en la mayor parte de las ocasiones (sobresale, esto sí, a lo largo de esta Legislatura respecto de las precedentes el palmario incremento de leyes singulares y de las que se limitan a modificar puntuales aspectos de otras anteriores).

Sin duda de ninguna clase, el área de economía y hacienda sobresale en la actividad legislativa desplegada. Junto a las habituales leyes de presupuestos y de ampliación de créditos presupuestarios, se ha impulsado la renovación legislativa en tres materias importantes, como patrimonio, tributos y hacienda, que han venido a propiciar otras tantas leyes y la actualización en suma de este importante sector del ordenamiento jurídico.

También ha de destacarse, en segundo término, y dentro ya de la actividad de control parlamentario, la constitución de dos nuevas Comisiones de Investigación, que se suman así a la constituida poco antes de terminar el año anterior, cuyos trabajos respectivos, desarrollados simultáneamente o no, vienen prácticamente a «rematar» la Legislatura, como se ha venido a resaltar.

Directamente relacionada una de ellas con un caso de presunta corrupción política (al mismo tiempo, se han desarrollado sobre el mismo asunto unas actuaciones penales que en la actualidad siguen su curso) a escala autonómica, lo cierto es que fundamentalmente ha sido en el ámbito de la vida local donde han aflorado una serie de casos por lo demás nada despreciables, tanto en su número, inusualmente amplio, como en calidad (aparece implicado el urbanismo, pero también la contratación pública). A lo largo del primer semestre, la isla de Gran Canaria parecía concentrar toda la atención en este campo (acaso, con la compañía de algún caso concreto, en Fuerteventura); pero después han aparecido casos importantes en Lanzarote y, sobre todo, ya casi al final, en Tenerife.

Todavía dentro del ámbito de la vida política, pero en lo que hace singularmente al Gobierno de Canarias, hay que destacar que su estabilidad ha sido la característica más destacada desde un plano estrictamente institucional. El anunciado respaldo del PSOE al Gobierno de CC, tras la

salida del PP del mismo, se ha producido en los términos comprometidos con anterioridad, que no incluyen en absoluto un apoyo incondicional a todas las iniciativas legislativas patrocinadas por aquél, sino más bien el rechazo a participar en actuaciones encaminadas al derribo del Gobierno. Y apenas ha habido sobresaltos, por tanto, salvo a fines de año, con motivo de la anunciada convocatoria de un concurso para la adjudicación de canales de la televisión digital terrestre, lo que cristalizó en algún amago de oposición a los presupuestos autonómicos (contestado por otra parte desde el Gobierno, con la «amenaza» de prorrogar los actuales); pero que al final quedó en nada, concluyendo el año con el respaldo socialista a los presupuestos autonómicos, lo mismo que a la inversa con el apoyo de CC a los presupuestos estatales.

En fin, ha habido asimismo dos debates parlamentarios importantes: el primero de ellos, el debate general de todos los años sobre el estado de la nacionalidad (menos reivindicativo que el del año pasado); y el segundo, específico o monográfico, sobre el asunto de la inmigración, que sin duda de ninguna clase, trasladando el plano del ámbito de la vida política al de la vida social, ha sido el asunto que mayor preocupación ha suscitado en la población.

Los ciudadanos en efecto han visto la facilidad con que se han disparado las cifras de la inmigración irregular proveniente de África. Apenas superado el invierno, a principios de marzo, estalló la primera crisis. A lo largo del año anterior había funcionado con un éxito innegable la colaboración con Marruecos y la eficacia de los dispositivos de seguridad. Los problemas en 2004 se trasladaron a la también vecina Mauritania: en un solo trimestre se alcanzó la cifra de 3.000 personas llegadas desde dicho país, que en abril se convirtió ya en 5.000, lo que en todo 2005. Pero lo peor estaba aún por llegar y la gran crisis advino realmente en mayo: se sustituyeron las pateras por los cayucos y los puntos de origen de las embarcaciones se desplazaron por otra parte a países más lejanos, pertenecientes ya al África subsahariana, especialmente, Senegal. El problema pasó entonces a ser de carácter nacional, primero; e incluso europeo, después: se inició así un importante despliegue de medios a escala comunitaria que culminaría en septiembre. Han desarrollado una importante labor y en apenas cuatro meses se han interceptado 5.000 personas. Pero ello no ha impedido que la cifra de la inmigración irregular siguiera creciendo en lo que quedaba de año: en septiembre, el total era ya de 13.000 personas y 30.000 a fines de año.

Ya por último, en el plano también de las relaciones externas, aunque a nivel no ya internacional sino estrictamente comunitario, interesa recordar la renovación del régimen económico y fiscal especial de Canarias que periódicamente es objeto de revisión por las autoridades comunitarias. 2004 era un año absolutamente crucial, porque se había concentrado para este año la renovación de la totalidad de las piezas que lo componen. La buena noticia llegó prácticamente con el cierre del año (Decreto Ley 12/2006, de 29 de diciembre): la renovación se había solicitado a los inicios, pero se había hecho depender por Bruselas del conjunto del mapa español de ayudas regionales. En todo caso, el régimen económico y fiscal de Canarias, que estará vigente en principio durante el próximo sexenio, incorpora novedades sustanciales a su contenido, particularmente, en lo que hace a su instrumento capital, la reserva de inversiones. Al tiempo de elaboración de este *Informe*, sin embargo, no podrán sino adelantarse las líneas fundamentales del nuevo régimen económico y fiscal de Canarias.

LA LEGISLACIÓN

Ha visto la luz a lo largo de este año un total de trece leyes. Se ha asistido así a un cierto repunte de la actividad legislativa en este último año completo de Legislatura. Lo que se percibe, no tan-

to atendiendo al número total de Leyes aprobadas, como a la intensidad de la regulación que tales Leyes incorporan al ordenamiento autonómico. Han hecho acto de presencia, junto a las normalmente susceptibles de encuadrarse dentro del ámbito de las denominadas leyes-acto o leyes-medida (Leyes 2 [BOE núm. 117, 17/05/2006], 5 [BOE núm. 230, 26/09/2006], 7 [BOE núm. 297, 13/12/2006], 8 [BOE núm. 4, 04/01/2007] y 13/06 [BOE núm. 50, 27/02/2007]), y junto a las leyes de modificación puntual de otras anteriores (Ley 3/06 [BOE núm. 117, 17/05/2006]), leyes de proyección general que sustituyen completamente otras anteriores (Leyes 6 [BOE núm. 199, 21/08/2006], 9 [BOE núm. 46, 22/02/2007] y 11/2006 [BOE núm. 47, 23/02/2007]) o que modifican éstas sustancialmente (Leyes 1 [BOE núm. 117, 17/05/2006] y 4/06 [BOE núm. 158, 04/07/2006]), o que regulan *ex novo* con este rango normativo una determinada materia (Ley 10/06 [BOE núm. 46, 22/02/2007]). Con el cierre del año, la habitual Ley de Presupuestos (Ley 12/06 [BOE núm. 50, 27/02/2007]). Y, por último ya, publicada en 2007, la ampliación puntual del ámbito de un espacio natural protegido.

Por otro lado, y atendiendo a distinto punto de vista, el área de economía y hacienda ha sido sin duda el protagonista: puede decirse que este sector del ordenamiento jurídico ha sido completamente renovado (al mismo cabe reconducir las Leyes 5, 6, 9, 10 y 12/06, incluso, la 5/06); aunque también urbanismo (Ley 4/06) y vivienda (Ley 1/06) son sectores que han destacado en el ámbito de la actividad legislativa.

La Ley 1/2006, de 7 de febrero, por la que se modifica la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias, ha venido a introducir importantes novedades dentro de dicho ámbito, como por otra parte venía anunciándose desde años anteriores. El propósito central de la reforma es garantizar la construcción de viviendas protegidas mediante el establecimiento de un estándar de obligado cumplimiento para los planes anteriores. Aunque se introducen asimismo modificaciones en el régimen jurídico de estas viviendas, sobre todo, en el aspecto concreto relativo a su transmisión (también, respecto del desahucio). Lo más polémico es que, a fin de favorecer la construcción de viviendas protegidas, puede reclasificarse el suelo rústico o urbanizable no sectorizado, naturalmente, con sujeción como contrapartida a una serie de requisitos particularmente intensos. La Ley 1/06 modifica también en aspectos puntuales la propia legislación urbanística, tanto la legislación general (Decreto Legislativo 1/00) como las directrices de ordenación (Ley 19/03), sobre todo, con vistas a acomodar el Derecho transitorio previsto en ella a las nuevas exigencias, aunque no sólo (también, por ejemplo, se alteran, entre otras, las previsiones sobre el régimen de los patrimonios públicos de suelo).

La Ley 2/2006, de 7 de febrero, de integración del Cabildo Insular de Lanzarote en el régimen previsto en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, se limita prácticamente a disponer dicha integración y sin duda pertenece con toda claridad a la categoría de las Leyes-acto.

La Ley 3/2006, de 20 de marzo, de modificación del art. 33 de la Ley 4/2005, de 13 de julio, de ordenación farmacéutica de Canarias, reduce sus efectos a la señalada modificación puntual, más concretamente, al apartado tercero del indicado artículo, y viene a corregir un simple defecto de la regulación preexistente.

De mayor interés es la Ley 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, surgida de una Proposición de Ley promovida por un Cabildo Insular, aunque objeto de importantes retoques a lo largo de la tramitación de dicha

Proposición, sin que sin embargo haya desaparecido la sustancia de los planteamientos originales que determinaron su presentación. El apartado concreto de la disciplina urbanística es el que es objeto de reforma, al objeto de facilitar en algunos casos la legalización de construcciones anteriores: en concreto, y sobre todo, se contempla la suspensión legal de la ejecución de las órdenes de demolición en una lista tasada de supuestos. Se alteran igualmente algunas previsiones de índole general, sobre disciplina urbanística.

La Ley 5/2006, de 5 de julio, de transferencia de créditos para la financiación a cuenta de las retribuciones complementarias que correspondan al personal al servicio de la Administración de Justicia y de consignación y modificación del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias, tiene por objeto esencial dar cobertura al pago de un anticipo transitorio a favor del personal al servicio de la Administración de Justicia en Canarias, y a cuenta de la percepción de un complemento específico para dicho personal ya acordado, y que se consignará en ulteriores leyes de presupuestos.

Mucho más relevante es la Ley 6/2006, de 17 de julio, de patrimonio de la Comunidad Autónoma; aunque en su contenido resulte en sí misma escasamente innovadora, en cuanto que reproduce con fidelidad en lo sustancial la legislación estatal en esta materia, objeto de una importante renovación en 2003. Se trata en suma de renovar la normativa propia, claramente desfasada y obsoleta, a las recientes previsiones adoptadas en esta materia (Ley 33/03). Así, tras el Título preliminar, en que se concretan los conceptos y principios básicos que conforman el régimen patrimonial de la Comunidad Autónoma, se atribuyen competencias y se establecen normas sobre inventario e inscripciones registrales, el Título I contiene el régimen jurídico aplicable a los negocios patrimoniales (adquisición, enajenación y gravamen de bienes y derechos): se incorporan nuevas categorías negociales y se introducen normas de simplificación procedimental. En el Título II, sobre el régimen de uso y explotación de los bienes y derechos, patrimoniales y demaniales, destaca la sistematización y clarificación de las competencias compartidas entre los órganos responsables, así como la fijación de los principios a que tales actividades han de sujetarse. El Título III regula las facultades y prerrogativas para la defensa del patrimonio público, con concreción también de las competencias y del procedimiento, y resaltando la vigencia del principio de cooperación. El Título IV establece las bases rectoras de la administración y control del patrimonio empresarial de la Comunidad Autónoma. Y, por último, el Título V recoge el régimen sancionador.

La Ley 7/2006, de 10 de noviembre, de creación del Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos en Informática de Canarias, podría quedar perfectamente englobada dentro de la categoría de las leyes-acto, pues se reduce al acto de creación del colegio (los principios de su estructura interna y funcionamiento, su ámbito territorial, los profesionales concernidos y su carácter obligatorio para el ejercicio de la profesión, así como los pasos requeridos para su constitución).

La Ley 8/2006, de 11 de diciembre, de concesión de crédito extraordinario por importe de 108.023.789,48 euros y suplemento de crédito por 13.914.500 euros a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, y otras medidas de gestión presupuestaria, está resultando una práctica habitual en estos años. Los créditos extraordinarios se destinan sobre todo al pago de infraestructuras (especialmente, educativas), aunque también a enjugar la deuda de algunas sociedades mercantiles públicas.

Dentro de la trilogía de Leyes importantes surgidas desde la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, junto a la de patrimonio, destaca en segundo término la Ley 9/2006,

de 11 de diciembre, tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias, que por otro lado responde al mismo propósito de renovación y actualización que impulsó aquélla, si bien ahora, en relación con este sector del ordenamiento jurídico. También el Estado vino a aprobar en 2003 una nueva legislación general tributaria y por eso toca ahora reemplazar una serie de disposiciones hasta ahora dispersas e incompletas. El Título I, sobre Disposiciones Generales, recoge medidas tendentes a la fijación del ámbito de la actuación de la Administración Tributaria Canaria y de la regulación general de los derechos tributarios de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma (principios básicos de actuación, delimitación de competencias de los distintos órganos, definición, delimitación y ámbito de competencias de la Administración Tributaria, encomienda de actividades a sociedades mercantiles de capital público y registradores de propiedad). El Título II regula medidas de gestión tributaria (información y asistencia, colaboración social en la aplicación de los tributos, recaudación y extinción de deudas tributarias y sanciones, regulación de la comprobación de valores, registros y censos de carácter fiscal, sistema de notificaciones tributarias. Por último, el Título III se dedica a las reclamaciones económico-administrativas y al establecimiento de su régimen jurídico.

La Ley 10/2006, de 11 de diciembre, de los Consejos Reguladores de Vinos de Canarias, establece su naturaleza y determina el régimen jurídico que a partir de ella le resulta propio; y asimismo las autoridades administrativas encargadas de su tutela o supervisión.

Completa la trilogía en materia de Economía y Hacienda la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, probablemente, el texto normativo más importante de todos, que viene a sustituir la Ley territorial 7/1984, después de veinte años, aunque, como se indica en el Preámbulo, «se procede a una nueva ordenación, en el ámbito económico-financiero, del sector público autonómico, que no difiere sustancialmente del que, de hecho, existe actualmente, motivado por la necesidad de concretar en una única disposición de carácter general su ámbito subjetivo». También en este caso, de cualquier modo, la emergencia de una actualizada normativa presupuestaria estatal en 2003, ha venido a resultar un factor determinante. Compuesta por diez Títulos, el I se destina al ámbito de aplicación y régimen de la Hacienda canaria; el II, a la programación presupuestaria y a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma; el III, sobre gestión presupuestaria; el IV, a las relaciones financieras con las Corporaciones Locales; el V, al tesoro, la deuda y operaciones financieras de la Comunidad Autónoma; el VI, a los avales; el VII, a la contabilidad del sector público autonómico; el VIII, al control de la gestión económico-financiera del sector público; el IX, a las subvenciones; y el X, a las responsabilidades derivadas de las infracciones de las normas presupuestarias y de contabilidad.

Fiel a su cita, y como ha resultado habitual estos años, ha sido la Ley 12/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2007. Acostumbra a destacarse en este *Informe* sobre todo su ámbito de aplicación: y así, junto a los de la propia Comunidad Autónoma se integran los presupuestos correspondientes a 12 Organismos Autónomos, 3 Entidades (Consejo Económico y Social, Radiotelevisión Canaria y el Consorcio Sanitario de Tenerife), los de 22 sociedades mercantiles públicas, 2 entidades públicas empresariales (Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales y Puertos Canarios) y 10 fundaciones públicas.

Y cierra la lista, ya por último, la Ley 13/2006, de 29 de diciembre, de ampliación de la Reserva Natural Especial a la totalidad del Malpaís de Güimar, cuyo exclusivo objeto se corresponde con lo que la denominación de la Ley justamente expresa.

En lo que falta de Legislatura, el propósito es el de hacer un esfuerzo y culminar la aprobación de algunos de los Proyectos y Proposiciones de Ley en curso de tramitación, pero no es fácil alcanzar dicho propósito cuando el clima político se mantiene con una importante crispación por distintas razones convergentes (la lucha contra la inmigración irregular, los casos de corrupción, etc.) a las que se suma ahora la cercanía ya de las próximas elecciones autonómicas y locales en Canarias. Seguramente, algunas iniciativas como los Proyectos de Ley de rentas mínimas o del transporte marítimo, o la Proposición de Ley de la capitalidad compartida, puedan coronarse con éxito, pero más dudoso es ello, con otras, por ejemplo, el caso de la ordenación del transporte terrestre o de la policía canaria (cuyo Proyecto por otra parte fue retirado en el último momento en el Parlamento a fin de evitar la derrota política del Gobierno en este caso, si bien este reaccionó rápidamente promoviendo en su lugar una nueva y completa reforma del sistema canario de seguridad y coordinación de las policías locales en Canarias).

En particular, la «larga marcha» hacia la reforma estatutaria.

Pero, sin duda de ninguna clase, en el ámbito de las iniciativas legislativas, destaca este año el importante impulso dado a la reforma estatutaria, que se encuentra ya en Madrid para completar su tramitación final.

El Parlamento de Canarias ha venido a aprobar, en su sesión plenaria del pasado 19 de septiembre de 2006, la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias». La «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía» —un texto de 165 artículos, 8 Disposiciones Adicionales y 1 Transitoria, que va precedido de su correspondiente Preámbulo— ha resultado aprobada con el voto favorable de la mayoría del Parlamento de Canarias (36 votos), aunque sin alcanzarse la unanimidad (15 votos negativos y 5 abstenciones: hubo también alguna inasistencia, porque los Diputados son 60 en total). Lo han respaldado en suma las fuerzas políticas integradas en tres de los cuatro Grupos Parlamentarios que integran la Cámara autonómica: CC (con alguna «fuga» expresada mediante la ausencia de la Cámara en el momento del voto), PSOE y la mayoría del Grupo Mixto (2 de 3). Las abstenciones correspondieron a los representantes de GC-NC y PNL (producto ambas formaciones de una segregación de CC), otro Diputado del Grupo Mixto (procedente de Lanzarote, como los otros 2 de que está compuesto dicho Grupo) y un Diputado del PP. Los 15 votos negativos proceden de este último partido.

La manifestación última de las discrepancias existentes en el momento de la aprobación del texto estatutario por el Parlamento de Canarias no ha sido sino expresión de la ruptura de los acuerdos iniciales alcanzados entre los partidos políticos principales de Canarias; sin duda existentes tales acuerdos, pero por lo que parece asentados también sobre bases insuficientes, como la difícil tramitación del texto estatutario ha puesto de manifiesto. Ha sido preciso superar en efecto toda una serie de obstáculos a lo largo de todo al camino, probablemente demasiados, y al final ha terminado decayendo el consenso inicial.

Sin ánimo de exhaustividad, y a la vista de lo limitada que forzosamente ha de resultar esta exposición, agrupamos los principales rasgos característicos del Estatuto de Autonomía de Canarias (Propuesta de Reforma) en distintos apartados:

A) Disposiciones generales:

1) En primer término, hay que destacar la propia caracterización de Canarias que se constituye en Comunidad Autónoma «en el ejercicio del derecho al autogobierno como nacionalidad»,

de acuerdo con su art. 1. Se mantiene la fórmula del vigente Estatuto de Autonomía, sin incorporar referencia alguna a su consideración como Nación o como realidad nacional, ni en este precepto ni en ningún otro (tampoco, por otra parte, en el Preámbulo, un texto este último sin embargo no exento de polémica en la forma de relatar la historia de Canarias que se contempla en el mismo). Lo que sí pretende remarcar desde el principio son las características singulares de esta Comunidad Autónoma; y a tal efecto, se agrega ahora que el fundamento de la Comunidad Autónoma reside en que Canarias es un archipiélago atlántico con una identidad singular basada en sus circunstancias geográficas, históricas y culturales, como también dice este art. 1; todo ello, en fin, para la consecución de unos objetivos fundamentales que se enuncian como tarea suprema en este mismo art. 1.

2) Justamente, con base en la consideración que acaba de efectuarse, el Estado ha de modular el ejercicio de sus competencias propias, en los términos que señala el art. 2, incorporado al texto estatuario de acuerdo con la Propuesta de Reforma: «El Estado, en el ámbito de sus competencias, deberá modular en relación a Canarias sus políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias, así como sus decisiones financieras y presupuestarias cuando la lejanía e insularidad y la condición de éste de región ultraperiférica de la Unión Europea incidan de manera determinante en las materias de competencia estatal, fijando condiciones específicas para su aplicación en el archipiélago. En particular, esta adaptación se producirá, en todo caso, en materia de transportes y telecomunicaciones y sus infraestructuras; mercado interior; energía; medio ambiente; puertos; aeropuertos; inmigración; fiscalidad; comercio exterior; y, en especial, el abastecimiento de materias primas y líneas de consumo esenciales, y cooperación al desarrollo de países vecinos». Se recoge así la que ha dado en denominarse la «cláusula de ultraperiféricidad», inspirada con toda claridad en el Derecho comunitario.

3) A la determinación de su ámbito territorial se encamina, por otra parte, el siguiente art. 3, precepto del que destaca el tratamiento que reciben las aguas interinsulares. En su apartado 1 se resaltan, como ámbito territorial propio de la Comunidad Autónoma, no sólo los territorios insulares que comprenden el archipiélago, sino también el mar que les conecta y el espacio aéreo correspondiente. Es el apartado 2 el que procede después a la demarcación de las aguas interinsulares: «Las aguas interinsulares se definen a partir del perímetro del archipiélago, delimitado de acuerdo con el polígono de líneas de base rectas que unan los puntos extremos de las islas». Y, a continuación (apartado 3), se precisa que la delimitación de dicho ámbito espacial se formula a los efectos del ejercicio por la Comunidad Autónoma de las competencias que le son propias: «La Comunidad Autónoma de Canarias ejercerá sus competencias en el ámbito espacial del archipiélago canario, definido en el apartado 1 anterior, en el mar territorial, en la zona económica exclusiva, en el lecho y subsuelo de estos espacios marítimos y en su espacio aéreo».

4) A partir de su art. 6, la Propuesta de Reforma contiene lo que podemos denominar una tabla de derechos y deberes, importante y amplia en su extensión, esto es, por razón de las materias concernidas que por otra parte abarcan una variadísima casuística; aunque más limitada, después, en el grado de exigibilidad jurídica con que se garantizan unos y otros, en cuanto se enuncian como «objetivos básicos de la Comunidad Autónoma» (art. 7), «promoción de los valores democráticos y ciudadanos» (art. 8), «principios rectores de las políticas públicas» (art. 9), «principios rectores de la igualdad» (art. 10), o «participación ciudadana» (art. 12), sin perjuicio de las referencias más concretas y puntuales al caso del turismo que asimismo se realiza en el último de los preceptos susceptibles de incluirse dentro de este grupo (art. 12).

B) Organización autonómica e instituciones de autogobierno:

1) En cuanto a la organización institucional de la Comunidad Autónoma, destaca en primer término la eliminación de toda referencia a los Cabildos Insulares como parte del indicado entramado institucional (art. 15), a fin de resaltar precisamente el carácter que le es más propio: órganos de gobierno, representación y administración de cada isla (art. 43), lo que no excluye el desempeño de algunas funciones «administrativas» autonómicas, competencia que expresamente le está reconocida (art. 43.4). Su posición institucional, por otra parte, pretende consolidarse mediante la exigencia de una ley reforzada (aprobada por mayoría absoluta) para la determinación de su régimen jurídico (art. 43.2), y mediante la reserva de un amplio ámbito material de competencias delimitado por la Disposición Adicional Sexta del Proyecto de Estatuto de Autonomía.

2) Ya dentro de las instituciones autonómicas propiamente dichas, en lo que hace al Parlamento de Canarias, lo más importante son las previsiones sobre su composición y régimen electoral (art. 16). Se remite su concreción a una ley cualificada (aprobada por mayoría de tres quintos), si bien dicha ley habrá de ajustarse a los criterios que se expresan, entre los que destacan la referencia al número de diputados («no será inferior a sesenta ni superior a setenta y seis»), a las circunscripciones («serán de ámbito autonómico, insular o de ambas»: las islas son en todo caso circunscripción electoral, según se indica a continuación), y a los porcentajes («se establecerá el porcentaje mínimo de votos que deben obtener las listas electorales para acceder al reparto de escaños»). Junto a ello, quizás procede destacar también la expresa previsión de la constitución de comisiones de investigación, en el ámbito del Parlamento de Canarias (art. 23).

3) En cuanto al Presidente de la Comunidad Autónoma sobresale la atribución que se le reconoce ahora para disolver la Cámara legislativa. A ella se alude ya en el art. 17.2, pero se regula en el ulterior art. 34, en los términos siguientes: «1. El Presidente, previa deliberación del Gobierno, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá disolver el Parlamento. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones. 2. La disolución no podrá decretarse: a) Cuando se haya presentado una moción de censura. b) Durante los seis primeros y seis últimos meses de la legislatura. c) Antes de que transcurra un año desde la anterior disolución».

4) También, en cuanto al Gobierno, habría que destacar el reconocimiento del ejercicio de la delegación legislativa (art. 24: por medio, desde luego, de una ley habilitante, sea de bases u ordinaria, según los casos), así como la potestad de dictar decretos-leyes, sea en el mismo supuesto típico previsto por la Constitución («en caso de extraordinaria o urgente necesidad»: art. 25.1), sea en otro de características peculiares («Igualmente podrá ejercer esta potestad cuando, habiendo enviado al Parlamento un proyecto de ley, su objeto pudiera verse gravemente obstaculizado por la aplicación de las normas vigentes o por el ejercicio de derechos derivados de éstas, mientras se produce la tramitación parlamentaria de aquél. La vigencia de estos decretos-leyes quedará limitada al plazo de un año a contar desde su entrada en vigor y, en todo caso, a la fecha de entrada en vigor de la ley, cuyo objeto se pretendía salvaguardar»: art. 25.2).

5) No puede decirse propiamente que el Poder Judicial y la Administración de Justicia en Canarias forman parte de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma, no obstante lo cual la Propuesta de Reforma dedica a ello la totalidad de su Título II, para incidir sobre los órganos jurisdiccionales ubicados específicamente en Canarias: el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (art. 47-49), la Fiscalía Superior de Canarias como organización auxiliar de la propiamente judicial (art. 50) o los medios de que dispone la Administración de Justicia y otras

determinaciones instrumentales relativas a ella (art. 54 y sigs.); y para disponer, sobre todo, la creación de un órgano específico de gobierno del Poder Judicial en Canarias: el Consejo de Justicia de Canarias (art. 51 y sigs.), cuyo régimen jurídico, incluida su propia composición, se remite a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

C) Régimen de competencias:

1) El Título III del Estatuto es el que se destina propiamente a la regulación de las competencias de la Comunidad Autónoma: se concretan los tipos de competencias asumidas (Capítulo I) y las materias a que se extiende (Capítulo II). Dentro del primer grupo de preceptos, destacan un conjunto de reglas dispuestas para las competencias exclusivas (art. 64.2: «El Derecho propio de Canarias, en materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias, es el aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro») y compartidas (art. 65.2: «Cuando la condición ultraperiférica derivada de la lejanía e insularidad de Canarias incida de manera determinante en alguna de las materias de competencia compartida, la normativa estatal básica deberá tener en cuenta tal circunstancia»), así como en fin las que se contemplan en un precepto, art. 68, genéricamente denominado «Potestades» («1. La Comunidad Autónoma de Canarias podrá asumir, según proceda, las facultades legislativas y ejecutivas sobre aquellas materias no atribuidas a la competencia exclusiva del Estado en la Constitución. 2. Cuando la competencia de la Comunidad Autónoma consista en el desarrollo o reglamentación de la legislación del Estado, las normas dictadas por aquélla serán de aplicación preferente a cualquier otra de igual naturaleza y rango. 3. En aquellas materias sobre las que la Comunidad Autónoma asuma en exclusiva la potestad legislativa o la función ejecutiva, cualquier competencia residual u otras implícitamente conectadas con las mismas, no atribuidas expresamente por la Constitución al Estado, también corresponderá a Canarias»).

Estas previsiones no desempeñan sin embargo el papel que tenían reservado inicialmente, toda vez que el Estatuto de Autonomía ahora sí, en la versión definitivamente aprobada por el Parlamento de Canarias, puntualiza pormenorizadamente a partir de su art. 71 el ámbito de competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma, concretando en cada materia el alcance de sus títulos competenciales; lo que no ocurría en los documentos anteriores, que clasificaban la totalidad de las competencias en tres o cuatro artículos que se limitaban a una apelación genérica a la materia concernida en cada caso. No cabe ahora evidentemente detenerse en la lista y desmenuzar su contenido, porque alargaría excesivamente este trabajo.

2) Sí merece en cualquier caso un apunte lo dispuesto al final de este Título. El art. 126 se refiere a las competencias transferidas del Estado para concretar las materias susceptibles de ser transferidas o delegadas por aquél, con base en el art. 150.2 de la Constitución y mediante una atribución por tanto extraestatutaria de competencias. Justamente, a tal efecto, a la Propuesta de Reforma se acompaña una Proposición de Ley Orgánica de Transferencias, del mismo modo que en el Estatuto de Autonomía de 1983, aunque ahora para alcanzar otros objetivos.

Las materias concretas enunciadas son: gestión de puertos y aeropuertos de interés general del Estado, residencia y trabajo de extranjeros no comunitarios, zona marítimo-terrestre, costas y playas, espacio radioeléctrico y telecomunicaciones, servicios asistenciales correspondientes a la sanidad exterior transporte aéreo interinsular, facultades normativas sobre las especialidades económicas y fiscales de Canarias (apartado 1); y hay también una ulterior previsión específica para el comercio exterior con África (apartado 2: «La Comunidad Autónoma de Canarias participará a través de fórmulas de cooperación y colaboración, en razón de su condición de región

ultraperiférica, en el ejercicio de facultades de competencia exterior en materia de comercio exterior con África, desarrollando programas de formación comercial, fomentando la constitución de sociedades y consorcios de exportación, apoyando la asistencia a ferias en el exterior, viajes de promoción comercial, la creación de marcas y denominaciones de origen de los productos canarios y la prestación de servicios a países africanos desde territorio canario»; aunque, en fin, el precepto se completa disponiendo la posibilidad de transferir o de delegar más competencias (apartado 4: «El Parlamento de Canarias podrá solicitar de las Cortes Generales la cesión de facultades sobre cualquier otra materia que afecte a la condición de ultraperiférica derivada de la lejanía e insularidad de Canarias»).

3) Todavía dentro de este Título sigue a continuación otro precepto importante, destinado a la revitalización de un órgano ya existente en la actualidad aunque con aspiraciones ahora de ejercer un papel central en las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma: la Comisión Bilateral de Cooperación (art. 127), marco general y permanente de relación entre los Gobiernos respectivos para toda cuestión de interés común y para conocer de los asuntos que asimismo se concretan (apartado 1: conflictos competenciales, aplicación e interpretación del Estatuto de Autonomía, seguimiento de la política europea, propuestas para el ejercicio de las competencias exclusivas del estado con singular repercusión en Canarias). Su composición es paritaria y puede convocarse por cualquiera de las partes (apartado 2). En ella se integra por lo demás la Comisión Mixta de Transferencias (Disposición Adicional Cuarta).

D) Otras cuestiones relacionadas con el autogobierno de la Comunidad Autónoma:

1) Dentro del siguiente Título IV, sobre Economía y Hacienda, que en general es el que menos modificaciones va a experimentar salvo en algunos aspectos atinentes a su estructura general —en cualquier caso, afectan aquéllas incluso a la propia denominación de dicho Título como consecuencia de que algunas de sus previsiones actuales se trasladan de lugar, como las relativas a los órganos de relevancia estatutaria, antes diseminadas y que ahora se agrupan en cuatro preceptos sucesivos dedicados a cada uno de ellos (Diputado del Común: art. 35; Consejo Consultivo de Canarias: art. 36; Audiencia de Cuentas: art. 37; y Consejo Económico y Social: art. 38); y al régimen jurídico de la Administración autonómica (arts. 39, 40 y 41), que pasan a constituir, respectivamente, los Capítulos V y VI del Título I—, resaltan las determinaciones relativas al régimen económico y fiscal de Canarias (Capítulo I), en particular, las incorporadas a los art. 131 y 132 de la Propuesta de Reforma.

El art. 131, sobre los principios básicos, concreta la denominada garantía material de dicho régimen económico y fiscal: se admite ahora expresamente la compatibilidad entre las franquicias fiscales «estatales» sobre el consumo y el reconocimiento de una fiscalidad indirecta con destino a la financiación de las haciendas territoriales (apartado 1), y se especifican las materias sobre las que se proyecta la acción comunitaria que pueden modularse como consecuencia de dicho régimen especial (apartado 2). También se emplaza al Estado a mantener medidas específicas en una serie de sectores, por la misma razón (apartado 3).

En cuanto a la garantía formal que se expresa a continuación, la participación del Parlamento de Canarias para informar las modificaciones del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 132) con apoyo directo en la propia Constitución (Disposición Adicional Tercera), se refuerza notablemente el sentido de la intervención de la institución autonómica antes indicada (art. 132.1: «El régimen económico y fiscal de Canarias, de acuerdo con la disposición adicional tercera de la Constitución, únicamente podrá ser modificado, previo informe favorable del Parlamento de

Canarias, que deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros. En caso de que el informe no sea aprobado por dicha mayoría, no se podrá proceder a su modificación»).

2) Se postula asimismo, en distinto orden de cosas, la incorporación de un nuevo Título al Estatuto de Autonomía (Título V en la Propuesta de Reforma: art. 156 y siguientes)), con vistas a contener en el mismo una serie de previsiones sobre la acción exterior de Canarias y sus relaciones de cooperación: ni son tan novedosas tales previsiones, sin embargo, porque ya había referencias a la participación de la Comunidad Autónoma tanto en el ámbito internacional como en el específicamente comunitario en el anterior Estatuto (especialmente, tras su reforma en 1996: art. 37 y 38), ni tienen un alcance exagerado en tanto que abundan las remisiones a la legislación estatal, europea e internacional.

3) Y el articulado propiamente dicho concluye con un último Título VI, de la reforma del Estatuto, que distingue ahora un procedimiento general de otro abreviado para la reforma estatutaria (limitado éste sólo al Capítulo II del Título I: art. 164). En cuanto al general (art. 163), la mayoría requerida para la aprobación en la Cámara autonómica se eleva a tres quintos, se incorpora la exigencia de referéndum, y se contempla la creación de una comisión paritaria dentro de la Comisión Constitucional del Congreso para alcanzar un acuerdo común sobre el texto estatutario, en cuyo caso se eleva éste al Pleno de la Cámara (con arreglo a un procedimiento que asimismo ha de aplicarse en el Senado).

4) Entre las Disposiciones Adicionales, e insistiendo en resaltar las innovaciones fundamentales, la más destacada es la referida a la Agencia Tributaria de Canarias (Disposición Adicional Segunda), que se creará por Ley, en principio, para la recaudación de los tributos propios de la Comunidad Autónoma, los cedidos por el Estado (Disposición Adicional Primera) y los específicos procedentes del régimen económico y fiscal especial de Canarias. Respecto de los tributos estatales, se contempla en cambio su recaudación por la Administración Tributaria del Estado, aunque, sin perjuicio de ello, se dispone la búsqueda de fórmulas de colaboración y de delegación y la constitución de un consorcio compuesto de forma paritaria que podrá transformarse en la Administración Tributaria de Canarias.

Parecerían incompletas estas consideraciones, si no se arriesgara ahora, después de esta exposición, a formular una valoración del conjunto del proceso de reforma estatutaria emprendido por la Comunidad Autónoma. Sin duda, el obligado esfuerzo de síntesis en los términos indicados compromete el resultado de esta valoración que corre ciertamente el peligro, cuando menos, de simplificarse en exceso. No por ello, sin embargo, podemos ahora dejar de asumir el riesgo.

Es indispensable, en cualquier caso, partir en la línea propuesta del actual Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado en 1982, si bien objeto de una importante reforma en 1996. Considerado el proceso en su conjunto desde entonces es posible llegar a adquirir una perspectiva más amplia del mismo: de la reforma que a la sazón tuvo lugar probablemente debería destacarse la propia denominación de Canarias como nacionalidad, así como la asunción plena de las competencias transferidas y delegadas y el trasvase de un importante núcleo de materias a fin de convertir en competencias autonómicas exclusivas las que antes eran sólo de desarrollo legislativo y ejecución o en competencias de esta última índole las que eran antes sólo de ejecución; pero la relevancia de otras aportaciones tampoco puede ignorarse, como, cabalmente, el reforzamiento de la posición exterior de la Comunidad Autónoma en los ámbitos internacional y comunitario o la introducción en el proceso de reforma estatutaria de la devolución del texto aproba-

do por el Parlamento de Canarias si es objeto de modificaciones sustanciales en las Cortes Generales; incluso, en la misma dirección podría apuntarse la deliberada sustitución de las expresiones empleadas para referirse al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, o la ampliación de la garantía material del régimen económico y fiscal de Canarias, aunque en estos casos los objetivos iniciales eran, ciertamente, más ambiciosos. Por otro lado, se avanza en la consideración de los Cabildos Insulares como instituciones autonómicas, pero no procede insistir mucho en ello, porque de lo que se trata ahora, ante todo, es de referirse a los aspectos directamente vinculados al desarrollo del autogobierno.

Sobre este texto, en suma, es sobre el que la totalidad de los documentos sucesivamente aprobados van a proyectar sus múltiples aportaciones:

- Así las cosas, el primer documento, que es el que se corresponde con el aprobado por el Comité de Expertos al término del primer año de esta Legislatura, incorpora innegables avances en el autogobierno de la Comunidad Autónoma. Si se contrasta con el Estatuto de Autonomía actualmente en vigor, se observa, entre lo más destacado, que Canarias se define como archipiélago atlántico dotado de una identidad singular y, precisamente por ello, se introduce a continuación la denominada cláusula de la ultraperifericidad; seguramente, también puede encontrarse aquí la justificación a la reformulación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma que comprende su correspondiente espacio aéreo y marítimo (las aguas interinsulares por lo demás se delimitan a partir del perímetro del archipiélago, mediante líneas de base rectas que unen los puntos extremos de las islas). Por otra parte, se ensanchan los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma y principios rectores de los poderes públicos; se reconoce la disolución gubernativa de la Cámara legislativa y el ejercicio por el Gobierno de la delegación legislativa, se prevé la constitución del Consejo Territorial de Canarias en el ámbito de la Administración de Justicia, así como la intervención autonómica en el nombramiento del Fiscal de Canarias. En el plano sustancial de la determinación de las competencias, se reformula el ámbito material de las competencias de la Comunidad Autónoma, las exclusivas se integran en una sola lista (desapareciendo las que pueden limitarse por virtud de algunos de los títulos competenciales establecidos en el art. 149.1 de la Constitución), se establecen una serie de reglas generales para la aplicación de competencias, se dispone la asunción directa de competencias susceptibles de transferirse o delegarse por la vía del art. 150.2 de la Constitución, se implanta el principio de la administración única, y se refuerza el papel de la Comisión Bilateral de Cooperación. Se refuerza la garantía material del régimen económico y fiscal especial de Canarias, con la indicación de su fundamento histórico y constitucional y la adición de nuevos contenidos y, por lo que hace a la garantía formal, se prevé la intervención en el procedimiento para la modificación de dicho régimen especial de la Comisión Bilateral. En fin, se incorpora a la reforma estatutaria la exigencia de referéndum para el procedimiento ordinario, junto al que se prevé otro abreviado. También, se refuerza la consideración de los Cabildos Insulares como instituciones autonómicas y se les dota de un ámbito material propio; y las determinaciones relativas a la composición del Parlamento se remiten básicamente a una futura ley; pero, con ser de la máxima trascendencia estas dos últimas cuestiones para el ámbito interno de la Comunidad Autónoma, no afectan directamente al desarrollo de su autogobierno.
- Sobre esta base, la Ponencia parlamentaria inicia sus trabajos que culminan a principios del año en curso (2.006) con la aprobación de un primer Informe que es el que se traslada al Consejo Consultivo de Canarias para la emisión del preceptivo Dictamen de este Organismo. Este es el segundo documento que ahora ha de acaparar nuestra atención: las novedades

respecto del primer documento, lógicamente, no son del mismo tenor (si se compara el primer documento con el texto estatutario vigente en la actualidad), pero se advierten igualmente cambios, aunque acaso más suaves. Se refuerza la definición de Canarias y sus singularidades, así como la cláusula de ultraperifericidad y la determinación de su ámbito material; se amplían, por otra parte, los principios rectores de la acción de los Poderes Públicos, se reconoce la potestad gubernativa de dictar decretos leyes y se dispone la creación directa por el propio Estatuto de Autonomía del Consejo de Justicia de Canarias; en el ámbito de las competencias, se incorporan algunas reglas generales adicionales para la aplicación del sistema de distribución, las competencias exclusivas se incrementan y se reitera que son plenas, si bien se añade el necesario respecto a las competencias estatales y europeas, aumentan las competencias transferidas aunque la efectividad de la transferencia se remite a una Ley orgánica por la vía del art. 150.2 de la Constitución; en fin, se refuerza el carácter obstructivo del Informe del Parlamento de Canarias para la modificación del régimen económico y fiscal especial de Canarias, y se incorpora un Título entero para la regulación de la acción exterior de la Comunidad Autónoma. Igualmente, se suaviza la consideración de los Cabildos Insulares como instituciones autonómicas, se incorporan determinaciones sustantivas al régimen electoral de la Comunidad Autónoma y, en cuanto al procedimiento de reforma estatutaria, se reduce el ámbito del denominado procedimiento abreviado; pero éstos son aspectos con menor incidencia en el desarrollo propio del autogobierno de la Comunidad Autónoma, que es en lo que corresponde ahora centrarse.

- Este documento, sometido a la consideración del Consejo Consultivo, es el que suscitó algunos reparos parciales por el indicado Organismo, la mayor parte de los cuales fueron atendidos por el nuevo documento preparado por la Ponencia parlamentaria, lo que hemos dado en denominar su Informe definitivo, que después se aprobaría por la Comisión correspondiente del Parlamento de Canarias en julio y finalmente, en septiembre, ambos de este año, por el Parlamento, y que incorpora además nuevos desarrollos en el autogobierno. Ciertamente, las cláusulas iniciales (definición de Canarias, cláusula de ultraperifericidad y ámbito territorial de la Comunidad Autónoma) se mantienen, tampoco había recabado modificaciones por otra parte el Consejo Consultivo (aunque, con algún matiz, en el caso del art. 2). Es más extensa sin embargo la lista de los principios rectores (aunque no se altera su intensidad jurídica o, si se prefiere, su grado de exigibilidad): tampoco eran requeridos cambios en este apartado. En el ámbito parlamentario, se introducen las comisiones de investigación como novedad, se mejora la delegación legislativa en los términos sugeridos por el Consejo Consultivo, aunque no se aceptan en cambio sus consideraciones sobre los decretos-leyes. En el ámbito de la Administración de Justicia, se aumenta la densidad normativa de las disposiciones relativas a ella; aunque, igualmente de acuerdo con las observaciones del Consejo Consultivo, se suaviza la intensidad de sus mandatos cuya concreción se remite en última instancia a la Ley Orgánica del Poder Judicial (así, por todos incluso la composición del Consejo de Justicia de Canarias); y se excluye asimismo la intervención autonómica en el nombramiento del Fiscal Superior. En materia competencial, se mantienen las reglas generales de aplicación del sistema de distribución de las competencias, aunque algunas (sobre todo, las introducidas por el segundo documento respecto del primero) habían sido reparadas por el Consejo Consultivo; las competencias son objeto por otra parte de enumeración exhaustiva y detallada, en unos términos que ya han quedado expuestos en otro lugar de este trabajo, y que pueden indirectamente considerarse también consecuencia de su Dictamen; y se asumen las indicaciones del Consejo sobre las competencias en materia de Cabildos, impuestos integrantes del régimen económico y fiscal y transporte aéreo interinsular. No se asumen en cambio las relativas al régimen económico y fiscal especial de Canarias respecto

de la denominada garantía formal. Y, en fin, hay alguna adición (y también supresión) a las previsiones sobre régimen económico y financiero; y sobre la acción exterior de la Comunidad Autónoma. Por último, habría que destacar la supresión de la «cláusula-Camps» a tenor de las indicaciones del Consejo Consultivo y la incorporación de previsiones reforzadas sobre la Agencia Tributaria de Canarias. Ciertamente, habría que agregar que de bulto son los cambios introducidos, a instancia del Dictamen del Consejo Consultivo, en la consideración de los Cabildos Insulares como instituciones autonómicas: en este aspecto se subraya su genuina condición de Corporaciones Locales en un planteamiento que supone una recuperación de su imagen institucional propia (ni siquiera con el Estatuto de Autonomía de 1982 resplandecía con tanta claridad dicha imagen), lo que no entra en pugna con el reconocimiento a estas Corporaciones de un importante ámbito material de competencias propias; y también, de alguna manera, pudo aquel Dictamen tenerse en cuenta en las modificaciones introducidas en el régimen electoral, cuyas determinaciones básicas vuelven a remitirse a una ley, aunque aprobada ahora por mayoría de tres quintos. Pero éstas, hay que volver a insistir, no son cuestiones directamente atinentes en propiedad al desarrollo del autogobierno autonómico, ya se ha notado, como tampoco lo es la sustitución en el procedimiento de reforma de la mayoría requerida para la aprobación de la citada reforma por el Parlamento de Canarias, que sigue exigiendo una mayoría reforzada, sólo que se sustituye la de dos tercios por la de tres quintos.

El proceso descrito, en fin, expresa un claro rumbo que apunta en la misma dirección de profundizar en el autogobierno de Canarias. Claramente, la aparición del primer documento (Comité de Expertos) constituye un avance sustancial que permite replantear la totalidad del texto estatutario. A partir de dicho documento, los documentos sucesivos (Informes de la Ponencia parlamentaria) incorporan desde luego cambios, pero la evolución es ya más lenta y gradual: en general, avanzan en el desarrollo del autogobierno, aunque también apuntan algunas correcciones. El tercer documento (Informe definitivo de la Ponencia parlamentaria, posteriormente asumido por la Comisión correspondiente y finalmente por el Pleno del Parlamento de Canarias) ha despertado alguna polémica, porque aparentemente los cambios tienen mayor envergadura, pero ha de tenerse presente, por un lado, que tales cambios en buena parte eran obligados a tenor de las indicaciones, directas e indirectas, efectuadas por el Consejo Consultivo en su Dictamen y, por otra parte, resultan engañosos porque atañen a la estructura de la norma; pero, en términos reales, y más allá de las meras apariencias, tampoco suponen un avance sustancial en el autogobierno de la Comunidad Autónoma.

ACTIVIDAD NORMATIVA DEL GOBIERNO

En el ámbito de la actividad reglamentaria desarrollada por el Gobierno de Canarias en el curso de 2006, el impulso dado para la actualización de este sector del ordenamiento jurídico no puede calificarse ciertamente de poco significativo; al contrario, ha sido importante el esfuerzo desplegado a tal fin. Sin embargo, sí puede decirse que el desarrollo reglamentario se ha ajustado en su mayor parte a patrones estrictamente técnicos y exentos por tanto de controversias de cualquier otro signo, como por otra parte es natural en estos casos; aunque quizás por eso la remisión en este apartado a las fichas que acompañan a este *Informe* resulta particularmente justificada.

Lo que sí puede observarse, con carácter general, es que la labor reglamentaria llevada a efecto incide sobre los sectores más variopintos de la rica realidad social: así, vivienda (Decretos

27/2006: actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias, y 117/2006: condiciones de habitabilidad de las viviendas y procedimiento para el otorgamiento de la cédula de habitabilidad); urbanismo (por todos, y de los más importantes, Decreto 55/2006: procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias), ordenación del litoral (Decreto 171/2006: autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre) y actividades náuticas (Decreto 35/2006: centros de buceo y enseñanzas deportivas recreativas subacuáticas); sanidad (Decretos 13/2006: manifestaciones anticipadas de voluntad, y 105/2006: homologación de los centros, servicios y establecimientos sanitarios y régimen jurídico del concierto sanitario; especialmente importante este último), consumo (Decreto 136/2006: registro de asociaciones y federaciones de consumidores y usuarios) y farmacias (Orden de 15 de mayo de 2006: delimitación de las zonas farmacéuticas); agricultura (Decreto 57/2006: reserva canaria de derechos de plantación de viñedos; y Decreto 62/2006: medidas de protección de la palmera canaria, entre otros muchos); televisión (Decreto 163/2006: procedimiento de otorgamiento de las concesiones y régimen de canales digitales de televisión de ámbito local; seguramente, el texto más polémico del año, si no propiamente por razón de su contenido, por el tiempo en que pretende llevarse a efecto el concurso para la adjudicación de los canales), electricidad (Decreto 161/2006: autorización de instalaciones eléctricas en el ámbito de la Comunidad Autónoma) y energía eólica (Decreto 32/2006: instalación y explotación de parques eólicos); educación (Decreto 54/2006: organización de la educación permanente de las personas adultas) y juventud (Decreto 63/2006: red de albergues juveniles); organización administrativa (Decretos 5/2006: ficheros de carácter personal, y 160/2006: sistemas de gestión documental y organización de los archivos dependientes de la Comunidad Autónoma) y función pública (Decretos 36/2006: acceso de personas con minusvalía, y 129/2006: personal diplomado sanitario del Servicio canario de Salud); y economía y hacienda (Decretos 6/2006: fiscalización previa limitada, 28/2006: valoración del condicionante de libre disposición gestión recaudatoria, 135/2006: aplicación informática para el sistema de información económico-financiero y de infraestructuras y equipamientos de Canarias, 136/2006: sistema automatizado de gestión de ingresos, 144/2006: distribución de créditos del fondo canario de financiación municipal no utilizados en el ejercicio y 145/2006: reglamento de gestión sobre operaciones de importación y exportación relativas a los tributos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias).

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

La conflictividad constitucional, por un lado, no ha descendido a lo largo de este año. Sencillamente, porque el Tribunal Constitucional no ha procedido a resolver ninguno de los asuntos pendientes. Aunque puede añadirse que tampoco son demasiados estos asuntos, porque en los años inmediatamente anteriores se ha ido despejando buena parte del camino y, de este modo, también las incógnitas principales existentes en la delimitación del ámbito competencial respectivo del Estado y de la Comunidad Autónoma: el protagonismo a este respecto corresponde sobre todo a la determinación del alcance del régimen económico y fiscal de Canarias, que es una problemática singular de esta Comunidad Autónoma.

Concretamente, quedan por resolver cinco asuntos, de los que, con toda claridad, destaca por su importancia el primero de ellos que, por otro lado, es el asunto más antiguo de los que en la actualidad tiene planteado el Tribunal Constitucional (por lo que su resolución parece pues inminente): se trata de tres recursos de inconstitucionalidad promovidos en 1998 (838, 867 y 997/98) en los que ha de elucidarse básicamente el alcance de lo básico en el sector eléctrico y delimitar consecuentemente el ámbito de las respectivas legislaciones nacional y canaria dictadas en este

campo, prácticamente en la misma época (campo, por lo demás, directa o indirectamente relacionado según quiera verse, aunque relacionado en todo caso con el régimen económico y fiscal especial de Canarias, lo que de nuevo remite en última instancia, probablemente, al esclarecimiento del alcance de este título competencial).

También, relacionado con la distribución de las competencias en materia de energía (aunque no sólo: se plantea igualmente una cuestión de carácter competencial en materia de colegios profesionales, y alguna otra cuestión de orden general) siguen sin resolverse sendos recursos de inconstitucionalidad entablados en 2002, por el Estado, si bien uno de ellos por el Presidente del Gobierno (4244/02) y otro (4247/02), desde el Congreso de los Diputados, por el número mínimo de parlamentarios requerido, pertenecientes a la oposición entonces (ahora, en el Gobierno): ambos, a propósito de una de las últimas leyes canarias de acompañamiento a los presupuestos, práctica que ha desaparecido en el ámbito de esta Comunidad Autónoma.

Y, en fin, por completar la lista de los asuntos pendientes, ya sobre cuestiones de carácter más técnico son los otros dos recursos de inconstitucionalidad que restaría por comentar, ambos de 1999 (3536 y 3547/99): si bien en el segundo de ellos aparecen asimismo cuestiones de orden competencial (concretamente, administración de justicia y medio ambiente), aunque claramente con un carácter ya más puntual.

Aun permaneciendo la conflictividad constitucional en un nivel de baja intensidad en los términos expuestos, si se nos permite el recurso a esta última expresión, y si se confronta este año con otros anteriores, sí puede decirse que de alguna manera dicha conflictividad se ha incrementado, de resultas de la emergencia de un nuevo conflicto competencial en que Canarias ha seguido la senda de otras Comunidades Autónomas (Andalucía y Cataluña) a propósito del juego: concretamente, con motivo de la autorización a la ONCE para la explotación de una lotería instantánea o presorteada (Real Decreto 1336/de 11 de noviembre). El requerimiento de incompetencia formulado a este propósito no se ha visto atendido, por lo que ha terminado sustanciándose el conflicto antes indicado. A la vista de la actual jurisprudencia constitucional existente en esta materia, ciertamente, escasas son las posibilidades de que pueda prosperar; aunque otra cosa es que el Tribunal Constitucional pueda y deba hacer evolucionar su propia doctrina, basada en la actualidad, en último término, en una interpretación amplia y expansiva del título competencial susceptible de invocarse por el Estado en este campo: la Hacienda General del Estado (art. 149.1.14.º de la Constitución).

Ya para terminar este apartado, e incluso quizás como mera curiosidad, acaso convenga también apuntar la STC 194/2006, de 19 de junio, que tiene su origen en un recurso de amparo promovido por el Gobierno de Canarias. El litigio entablado se saldó a su favor y el Tribunal Constitucional en efecto amparó al Gobierno de Canarias por infracción del art. 24.1 de la Constitución. La controversia tenía cierto interés, en nuestra opinión: el Tribunal Superior de Justicia de Canarias había aplicado la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de mayo de 1996, que declaró disconforme con el Derecho comunitario la exención en el IVA de los servicios relacionados con la práctica del deporte y de educación física según la cuota superior o no determinada cuantía, extendiendo sus efectos igualmente a los sujetos afectos en Canarias al pago del Impuesto General Indirecto de Canarias (equivalente al IVA), cuya legislación preveía una norma exactamente igual en su contenido. Obviamente, no se trata de una controversia de carácter competencial, pero resulta de interés la resolución mencionada, en punto a la determinación de las relaciones entre la jurisdicción ordinaria, constitucional y comunitaria, así como el establecimiento de su respectivo ámbito propio.

ELECCIONES, VIDA PARLAMENTARIA Y VIDA POLÍTICA

Lo primero que ha de resaltarse en este apartado es que, ciertamente, no ha sido este año 2006 un año de elecciones para Canarias: No ha habido ninguna cita electoral con proyección directa o indirecta sobre esta Comunidad Autónoma; todo lo contrario de lo que ocurrirá justamente el nuevo año ya en curso (elecciones autonómicas, insulares y municipales). Aunque no, por la ausencia de convocatorias electorales, puede decirse que la vida política ha dejado de estar salpicada de importantes incidentes.

En el ámbito estrictamente parlamentario, el debate general, de carácter anual, sobre el estado de la nacionalidad se desarrolló en un ambiente inusualmente tranquilo, que llevó a la aprobación, incluso por unanimidad, de la mayor parte de las 169 propuestas de resolución presentadas por los distintos grupos parlamentarios (la inmigración irregular acaparó el protagonismo): entre las que se aprobaron sólo mayoritariamente habría que resaltar el rechazo a la creación de una policía canaria propia (aunque sí se alcanzó la unanimidad en otras resoluciones relacionadas con la seguridad, como distintas reivindicaciones sobre el incremento del control de las fronteras marítimas, la implantación del Servicio Intensivo Vigilancia Exterior en todas las islas, la mejora de las dotaciones de la Guardia Civil y la conclusión de acuerdos específicos con los países del entorno; también, la derivación de menores a la Península). Otras resoluciones aprobadas por unanimidad en el marco del debate antes apuntado, que asimismo habría que destacar, son las vinculadas a la energía (lucha contra la contaminación) o la televisión (rechazo a la desaparición del centro territorial de Canarias).

También han resultado pacíficos los trabajos desarrollados en el seno de la primera de las (tres) Comisiones de Investigación creadas a lo largo de esta Legislatura, que ha sido por lo demás la única que ha culminado la tarea, habiendo aprobado por unanimidad sus conclusiones. Dicha Comisión se creó ya a fines del año anterior con motivo de la tormenta tropical Delta, y al poco tiempo de que pasaran sus efectos inmediatos; y el debate, esencialmente de carácter técnico, vino a centrarse sobre todo en la eficacia en el suministro de la energía eléctrica por la empresa que tiene a su cargo la prestación de dicho servicio en el conjunto del archipiélago, cuya normalidad tardó prácticamente un mes en restaurarse, afectando las anomalías registradas sobre todo a la isla de Tenerife. Las conclusiones se detienen especialmente en las medidas preventivas que deben adoptarse con vistas a evitar que se consuman los efectos relacionados con este tipo de catástrofes.

Sin embargo, más polémicas están resultando, en cambio, las actividades desarrolladas en el ámbito de las otras dos Comisiones de Investigación todavía sin ultimar, y creadas ya durante este año 2006, ambas al inicio del mismo y prácticamente al unísono (en el curso de un pleno histórico del Parlamento celebrado el 21 de febrero, en que se debatieron cuatro propuestas diferentes al respecto, aunque tres sobre el mismo asunto): incluso, puede considerarse que la constitución de una de ellas, concretamente, la creada con vistas a la fiscalización de los sistemas de pago empleados por la Dirección General del Tesoro de la Comunidad Autónoma, lo fue a impulsos del PP, ya entonces desde la oposición, como respuesta precisamente a la constitución de la otra, sobre la supuesta existencia de informaciones privilegiadas en las actividades preparatorias encaminadas a la convocatoria de un concurso para la producción de energía eléctrica, cuestión que salpicaba fundamentalmente a dicho partido político cuando algunos de sus miembros formaban parte del Gobierno de Canarias y de sus equipos de gestión.

Las comparecencias previstas se han completado en el caso de la primera de estas dos Comisiones y, por tanto, resta sólo en este caso alcanzar un acuerdo mayoritario para formular las conclusiones pertinentes: si bien, justamente, la única polémica importante está en si se reabren justamente las comparecencias para propiciar la del Presidente del Gobierno, lo que no parece probable. Sin embargo, apenas han comenzado las tareas correspondientes a la otra Comisión, sobre la denominada «trama eólica», asunto que ha tenido implicaciones asimismo en el ámbito de lo penal (con el ingreso en prisión entre otros de un Director General), y que lleva consiguientemente un retraso considerable, aunque tampoco tiene sentido que sus trabajos no concluyan en esta Legislatura, y se dejen para la siguiente.

Los sucesivos casos de supuesta corrupción aparecidos este año, inusualmente abundantes confrontados con otros años, son los que fundamentalmente han venido a agitar la vida política. Al margen del antes indicado, que ha implicado a escala autonómica al área de la industria y energía (y algún otro a esta misma escala, aunque ya atinente a la gestión concreta de algún funcionario, en el ámbito del turismo), la mayoría se ha desarrollado a escala local, sobre todo, por la gestión desarrollada en algunos Ayuntamientos por sus respectivos Alcaldes y equipos de gobierno: en Fuerteventura (La Oliva) y Lanzarote (Yaiza, Teguiuse y Haría). Los casos más sonoros han sido los que han implicado a determinadas autoridades locales en Gran Canaria (Telde y Santa Brígida) y Tenerife (Santa Cruz). En todos los casos enunciados existen actuaciones penales que siguen su curso en el momento de redactarse este Informe (en Telde, donde el caso ha atravesado distintas fases a lo largo del año y que llevó incluso a la detención de los miembros del equipo de gobierno implicados, se barajó además la disolución de la Corporación Local: si bien al final se resolvió la controversia mediante la dimisión del Alcalde y demás Concejales implicados y la cobertura de sus puestos mediante los suplentes de las listas electorales).

La tensión ha sido incesante, por las razones expuestas; y tampoco han contribuido a aliviar nada las cosas, justamente, los distintos episodios que han venido sucediéndose en el ámbito de la inmigración irregular, la saturación de los centros de internamiento (si no se ha hecho insostenible la situación ha sido por las actuales dimensiones que estos centros tienen, con una capacidad de acogida que puede llegar a alcanzar en su conjunto a varios millares de personas a la vez) y la particular problemática que envuelve a los menores cuya asistencia resulta especialmente difícil en las condiciones precisas que demanda una sociedad avanzada como la nuestra.

Con todo, se ha mantenido la estabilidad en el Gobierno de Canarias (no ha aflorado crisis de ningún género dentro de dicho ámbito, ni siquiera se ha producido relevo alguno de sus miembros individualmente considerados, siquiera por razones de carácter personal; y tampoco, cabe agregar al nivel de los altos cargos del gobierno y de la administración). Dicha estabilidad no se ha visto amenazada prácticamente a lo largo del año, pese a todos los incidentes antes mencionados, salvo acaso ya al final del mismo, con motivo del propósito del Gobierno de convocar un concurso para la adjudicación de 32 canales de televisión digital. El PSOE que, desde el exterior, contribuye con su apoyo necesario a su sostenimiento, anunció por dicha razón la retirada de la confianza al Gobierno. Cuando incluso los presupuestos para el año próximo estaban ya incluso pactados con el PSOE para sacarlos adelante (esta formación hasta llegó a participar en su fase preparatoria), éstos asimismo vinieron a quedar amenazados con la presentación de cuatro enmiendas prácticamente inasumibles para el Gobierno (la reducción en un 50 % de los gastos corrientes en los primeros meses del nuevo año, la regulación del concurso de la adjudicación de la televisión digital, y la supresión de las partidas correspondientes a la publicidad institucional y al pago anticipado de las subvenciones a los emigrantes canarios en el exterior). Al final, la sangre no llegó al río, como acostumbra a indicarse, y se alcanzaron ciertos compromisos que

amortiguaron el alcance de las enmiendas antes mencionadas (ampliación del plazo del concurso para la adjudicación de la televisión y sometimiento de las campañas institucionales a la regulación estatal), lo que llevó al apoyo final del PSOE a los presupuestos autonómicos (y, prácticamente en paralelo, al respaldo a la inversa de CC a los presupuestos estatales: Ley 42/2006, de 28 de diciembre).

Dicho sea de paso, tampoco en la esfera local se han registrado cambios en la composición de los gobiernos insulares y municipales, con repercusión sobre las fuerzas políticas que componen las mayorías de gobierno (ni siquiera, en el caso de Telde, antes indicado); aunque sí, lógicamente, relevos de carácter personal en algunos casos. Desde esta perspectiva concreta que ahora nos ocupa, acaso el dato más destacado que deba apuntarse ha sido el que por desgracia ha afectado al siempre polémico Cabildo de Lanzarote, la salida del PSOE, con la permanencia en el mismo, ahora en minoría, de una formación local escindida del PIL (APL), vinculada a CC e integrada ahora en esta última formación política.

Todavía dentro de este apartado, aunque, ya por último, en lo que hace al ámbito de la vida interna de los partidos políticos, hay que resaltar que todo esté preparado para la nueva cita electoral del próximo mes de mayo. Realmente, las distintas fuerzas políticas ya tenían su maquinaria preparada desde el año precedente (2005) en que completaron sus respectivos congresos y programas: a lo largo de este 2006 la actividad se ha centrado sobre todo en la paulatina presentación de las candidaturas y de sus respectivas cabezas de lista. Todavía no se ha completado este proceso: en particular, resta por determinar una cuestión especialmente importante, que parece que siempre es una de las últimas en resolverse: el candidato de CC a la Presidencia del Gobierno. No son ajenas a este proceso las tensiones sin duda existentes en dicha formación, aunque también está la preocupación por no entorpecer la actividad del Gobierno actual que ostenta, como es sabido, dicha fuerza política. Al margen de ello, habría que destacar la adhesión del PNC (Partido Nacionalista Canario) al proyecto de CC, así como de la formación local de Lanzarote (APL) escindida del PIL; lo que, sin embargo, no va a impedir la pugna de al menos tres fuerzas políticas por el mismo espacio electoral «canario» o nacionalista: así, junto a CC, CCN (Centro Canario Nacionalista) y NC (Nueva Canarias) (aunque con diferencias ideológicas y en la configuración de la Comunidad Autónoma entre ellos).

RELACIONES ENTRE CANARIAS Y EL ESTADO

En el capítulo de las relaciones entre el Estado y Canarias, un lugar siempre destacado lo ocupan siempre los convenios bilaterales suscritos que en este año, en sus comienzos, tuvieron lugar destacadamente en el ámbito de la vivienda y en carreteras (a decir verdad, en este último caso, el convenio se remonta al año anterior aunque faltaba algún trámite final para su definitiva puesta en ejecución, por todos, la autorización por el Consejo de Ministros de la firma del correspondiente documento: los compromisos de inversión se cifran en este caso en 2.437 millones de euros hasta 2017).

Centrando por tanto el protagonismo en el campo de la vivienda, el convenio proporciona la cobertura financiera requerida a la ejecución del Plan 2005-2008 (con la aportación a ésta por el Estado de más de 257 millones de euros: otro tanto pone la Comunidad Autónoma, por lo que en total suman 584 millones de euros, lo que permitirá la realización de 89.130 actuaciones de distinto género (nuevas viviendas, viviendas en alquiler, actuaciones de rehabilitación, apoyo específico para los jóvenes, etc.).

En distinto orden de cosas, cabe resaltar en línea con lo anunciado en Informes precedentes la definitiva asunción por Red Eléctrica de la gestión del espacio eléctrico en el archipiélago (teóricamente, ya bajo su responsabilidad desde 2004, pero sin efecto todavía), y la separación por tanto del gestor de la infraestructura eléctrica del operador del servicio (lo que permite además la apertura de la red a nuevos operadores), merced a la publicación en abril de las órdenes ministeriales precisas a este respecto, lo que constituía el último peldaño de este proceso entero: un asunto particularmente sensible, hay que volver a recordar, porque escasa ha sido la inversión realizada en los últimos años y la red eléctrica se encuentra inmersa en claras dificultades (incrementadas por la problemática interconexión entre islas debido a las profundidades marinas existentes, salvo en el caso de Lanzarote y Fuerteventura) y con claros síntomas de debilidad (como puso desgraciadamente de relieve la tormenta Delta y sus efectos), producto también todo ello por lo demás del espectacular aumento de la población residente y del turismo en estos últimos años, y la creciente demanda de esta fuente de energía.

Un nuevo campo de conflictos se ha abierto entre el Estado y la Comunidad Autónoma a lo largo de este año en el caso de la televisión, a la vista de la anunciada desaparición de los centros territoriales de TVE de producción propia, que ha envuelto a los trabajadores afectados como primeros perjudicados, pero que ha trascendido a ellos y ha envuelto a la sociedad entera, como ha acreditado el importante apoyo social a las manifestaciones convocadas como expresión de rechazo a dicha iniciativa. Al final, sin embargo, no ha habido vuelta atrás y no parecen suficientes para evitar la desaparición anunciada de tales centros las singulares menciones a las condiciones de las regiones ultraperiféricas, que habrá de tenerse presente en la estructura de la Corporación RTVE, incluidas en la nueva regulación de la televisión estatal (Ley 17/2006, de 5 de junio: en particular, art. 7.3).

Sirva esta referencia puntual a la televisión para abrir el comentario de la legislación estatal con singular impacto sobre Canarias. Y dentro de las normativas que poseen alcance general y trascienden al caso concreto de Canarias, junto a la de televisión, habría que destacar también la que en materia de medio ambiente se aprobó poco antes: la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Esta Ley introduce, en ejecución de las previsiones comunitarias, una nueva exigencia en la tramitación de los instrumentos de planteamiento para satisfacer los requerimientos ambientales, el denominado informe de sostenibilidad, lo que por lo demás afecta a los procedimientos en curso de tramitación obligando en algunos casos (cuando su respectivo acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación provisional o definitiva sea posterior al 21 de julio de 2006) a su suspensión y reiniciación. Particularmente importante todo ello en Canarias, no sólo por la relevancia de sus recursos naturales, sino también porque, precisamente, estos años se está produciendo una adaptación y renovación generalizada de sus planes de ordenación, por lo que puede ello resultar a la postre un nuevo inconveniente para consolidar la definitiva puesta a punto de la ordenación pretendida. Precisamente, al objeto de solventar los problemas de Derecho transitorio surgidos al socaire de la nueva Ley, se ha dictado la Orden de 1 de junio de 2006, impulsada por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, y en avanzado estado de tramitación queda pendiente, ya para 2007, una reforma puntual de la normativa reglamentaria actualmente vigente cuya aprobación por otro lado se había producido este mismo año (Decreto 55/2006).

Y, asimismo, a fin de hacer efectivas las medidas especialmente adoptadas para la financiación de la sanidad con ocasión de la celebración de la II Conferencia de Presidentes, la Ley 25/2006, de 17 de julio, por la que se modifica el régimen fiscal de las reorganizaciones empresariales y

del sistema portuario y se aprueban medias tributarias para la financiación sanitaria y para el sector del transporte por carretera: norma que entre otras determinaciones procede a reformar el alcance de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas, por ejemplo, en el impuesto especial sobre determinados medios de transporte (art. 4).

Ya en singular, sobre la legislación estatal aprobada en el curso de este año con proyección concreta sobre Canarias, destaca, primero, la Ley 4/2006, de 29 de marzo, de adaptación del régimen de las entidades navieras en función del tonelaje a las nuevas directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al transporte marítimo y de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias. Lo más importante es que esta Ley incorpora en su art. 2 una serie de modificaciones al régimen económico y fiscal de Canarias (Ley 19/1994), que se traducen en una serie de precisiones con carácter retroactivo en relación con el alcance de uno de los instrumentos previstos dentro de dicho régimen especial, a decir verdad, el fundamental, la Reserva para Inversiones de Canarias (Ley 19/1994: art. 27). También se modifica el Título VII de la Ley 19/1994, sobre el registro especial de buques y empresas navieras, otro de los instrumentos del Régimen Económico y Fiscal (art. 3); y se añade en fin una nueva Disposición Adicional a dicha Ley 19/1994, sobre incompatibilidad entre ayudas de Estado (art. 4); y un nuevo art. 77 bis a la misma Ley 19/1994, sobre impuestos especiales (Disposición adicional tercera).

No es todo ello sino un adelanto de la actualización del régimen económico y fiscal especial de Canarias, pendiente de autorización de las autoridades comunitarias a lo largo del año, aunque con una prórroga puntual que determinó precisamente la aprobación de la Ley 4/2006. Pero para la autorización definitiva hubo que esperar casi hasta el final (las bases acordadas para la renovación del régimen económico y fiscal fueron aprobadas por unanimidad del Parlamento de Canarias en marzo, previo pacto de los aspectos más conflictivos como las limitaciones impuestas para la adquisición del suelo al amparo del régimen económico y fiscal o la posibilidad de invertir en la zona especial de Canarias de fondos procedentes de la Reserva de Inversiones; pero la aprobación del régimen económico y fiscal de Canarias renovado dependía de que el Estado tuviera completo el mapa de las ayudas regionales que asimismo tenía que presentar en Bruselas); y enseguida propició ello la aprobación por el Estado del Real Decreto-Ley 12/2006, de 29 de diciembre, por el que se modifican la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias y el Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio.

La reforma promovida ahora del régimen económico y fiscal tiene mucho mayor alcance: en realidad, sus dos instrumentos más importantes, tanto los incentivos a la inversión (Ley 19/1994: art. 25), como la reserva de inversiones (Ley 19/1994: art. 27), son objeto de una completa y profunda revisión: respecto de los incentivos a la inversión, las condiciones para su aplicación se endurecen notablemente (se estima que, si en la actualidad un centenar de empresas se beneficia de este instrumento, en el futuro apenas alcanzará la treintena; sobre la figura específica de la reserva de inversiones se volverá después). La nueva regulación por lo demás resulta ahora extraordinariamente prolija, con vistas en principio a tratar de despejar ciertas ambigüedades e incertidumbres y evitar la apertura de un espacio excesivo a la vía reglamentaria que, por ejemplo, en relación con la normativa que ahora es reemplazada, nunca llegó a desarrollarse, lo que fue fuente continua de tensiones importantes. También se reforma, dentro del ámbito de la Ley 19/1994, el régimen especial de las empresas productoras de bienes corporales (aunque en este caso, en lo que se denomina bonificación de la producción, apenas se procede a introducir ciertas precisiones conceptuales) (art. 26); y, en fin, la regulación de la zona especial canaria, en algunos aspectos significativos (art. 29, 31.3 d) y e), 35.1, 38, 42.1 a),

43, 44. 3.^a, 45, 49.3, 67 y Disposición adicional 11.4), así como el anexo de actividades que acompaña el Real Decreto-Ley 2/2000.

Ya por lo que hace a la reserva de inversiones, concretamente, entre las novedades introducidas habría que resaltar la fijación en tres años del plazo máximo para proceder a la dotación de la reserva, debiendo materializarse en activos que han de permanecer en funcionamiento de la empresa durante cinco años sin poder ser transmitidos o arrendados a terceros. Procede distinguir por tanto dos fases: la dotación y la materialización de la reserva. Sin entrar en mayores detalles, puede decirse que, por un lado, se amplían las posibilidades de dotación, por cuanto se permite ahora proceder a ella, tanto a las entidades financieras (aunque con limitaciones: por ejemplo, no pueden éstas materializar la reserva después en títulos de deuda pública), como a las empresas de servicios de un grupo de sociedades (lo que antes no se contemplaba), si bien la dotación se sujeta con carácter general a la presentación de un plan de inversiones (configurado en base a unos contornos acaso no suficientemente precisos, sobre todo, si se repara en las consecuencias extremadamente perjudiciales que resultan después de su inobservancia); y que, por otro lado, mayores son en cambio las restricciones en la materialización de la reserva, que se contrae a cuatro supuestos básicos: inversión inicial (se excluye con carácter general la inversión en suelo cuyo importe ha de descontarse por tanto del resto de los elementos de la empresa), creación de puestos de trabajo (particular interés existe ahora por vincular la figura de la reserva a la creación de empleo), inversión por sustitución (mirada siempre con recelo por Bruselas por su posible contemplación como una «ayuda al funcionamiento», pero que en principio podría justificarse en Canarias con base en la cláusula de la ultraperifericidad) y títulos de deuda pública (esencialmente, con vistas a la financiación de infraestructuras de interés general). En todo caso, en torno a la reserva se mantiene un vivo debate sobre la cuantificación del beneficio empresarial como base de la misma: después de una serie de reveses en los tribunales, cabe ahora la inclusión de los resultados extraordinarios dentro del beneficio de la empresa, después de una resolución judicial en julio de este año, que ha venido así a respaldar en este punto la posición de las empresas, aunque en un rumbo que la nueva normativa que acaba de aprobarse pretende ahora (¿inopinadamente?) enderezar.

En cuanto a la zona especial, ésta prolonga en general su vigencia hasta 2019, salvo para las empresas dedicadas a la producción, transformación, manipulación y distribución de mercancías, si ello tiene lugar en el ámbito de dicha zona. Se permite ahora, como excepción a la incompatibilidad existente con carácter general en la utilización de estos instrumentos, invertir en ella fondos provenientes de la reserva de inversiones. Y, en fin, se proclama con carácter general la imposibilidad de que puedan beneficiarse de estos incentivos quienes hayan obtenido con anterioridad ayudas ilegales, mientras no hayan procedido a su devolución. En total, se prevé un importante ahorro fiscal para las empresas radicadas en Canarias de más de 7.000 millones durante el período 2007-2013 objeto de cálculo, lo que se sitúa dentro del ámbito de las perspectivas financieras aprobadas por la Unión Europea para dicho período.

Queda para 2007 la convalidación del decreto-ley o, en su caso, su tramitación como ley ordinaria. Y será por tanto en el *Informe* correspondiente a dicho año donde seguramente podrán despejarse las dudas e incógnitas iniciales que la puesta en práctica del nuevo régimen económico y fiscal permite identificar. En todo caso, parece manifiestamente mejorable la técnica legislativa empleada: el decreto-ley contiene todas las previsiones indicadas en una serie sucesiva de catorce apartados, y probablemente quedarían mejor agrupados en cuatro bloques, por cada una de las piezas renovadas del régimen económico y fiscal especial de Canarias (incentivos a la inversión, bonificaciones a la producción, reserva de inversiones y zona especial canaria).

Por último, en el plano propiamente ejecutivo, destaca, entre las actuaciones desarrolladas por el Estado, la declaración de las obligaciones de servicio público en las rutas aéreas entre las Islas Canarias, aprobada por Resolución de 21 de julio de 2006, que fija tanto las rutas aéreas afectadas por la indicada declaración como las distintas condiciones generales y específicas, para cada ruta, a que se sujeta en ellas la prestación del servicio aéreo. Y, casi por las mismas fechas, la aprobación por el Gobierno de la Nación del denominado Plan de Seguridad de Canarias (que incluye, entre otras determinaciones, una inversión de 25 millones de euros en la modernización de instalaciones así como el incremento de la plantilla en 1.500 plazas, en ambos casos, tanto para la Policía como para la Guardia Civil).

RELACIONES ENTRE CANARIAS Y EL EXTERIOR (EN PARTICULAR, LA UNIÓN EUROPEA)

En el ámbito de las relaciones comunitarias, sobresale sin duda de ninguna clase la renovación y actualización del régimen económico y fiscal especial de Canarias en los términos expuestos en el apartado precedente, y sobre los que por tanto no procede ahora volver a insistir. Junto a dicho acontecimiento, absolutamente vital para el desarrollo económico y social del archipiélago, destaca entre las medidas específicas singularmente adoptadas el acuerdo cerrado, casi a finales de año, para ayudar el plátano canario en una cuantía de 141 millones de euros anuales (que ha de distribuirse después entre los agricultores del sector cada año), lo que se suma al establecimiento a inicios del año de un arancel de 176 euros por tonelada para el plátano proveniente de terceros países con destino a la Unión Europea. Todo ello, con vistas a mantener no sólo una actividad económica en el sector primario como es la agricultura, sino también el propio paisaje de las islas y hasta una forma de cultura tradicional, por razones en suma asimismo relacionadas con la preservación del medio ambiente y en garantía del desarrollo sostenible.

En el ámbito de las relaciones exteriores propiamente dichas, tradicionalmente, ha destacado dentro de este apartado las singulares relaciones de Canarias con Marruecos, que se desarrollan en una serie de frentes diversos. Siguen siendo cruciales estas relaciones entre territorios vecinos. Como novedad a este respecto cabe destacar la gestión por Canarias por primera vez de los fondos comunitarios destinados a la cooperación transfronteriza con Marruecos (28 millones de euros). Se han sentado igualmente las bases para la reanudación de la pesca marítima en aguas marroquíes, adjudicando el Gobierno español 37 licencias a armadores canarios de las 100 de que España dispone en total, tras el acuerdo concluido en esta materia entre la Unión Europea y Marruecos por un período de cuatro años. Y, entre las actuaciones que lamentablemente no han conseguido culminar, el establecimiento de una ruta directa de transporte marítimo entre Canarias (Fuerteventura) y Marruecos (Tarfaya).

Sin embargo, más allá de Marruecos, la tendencia es también a incrementar las relaciones de Canarias con la totalidad del continente africano: la creación de la Casa de África, y su definitiva puesta en funcionamiento con la constitución de su Consejo Rector y celebración de su primera reunión, puede resultar el catalizador de unas relaciones que pueden alcanzar en el futuro unas dimensiones formidables y que ahora mismo ni siquiera es posible llegar a predecir.

Aunque este año, por desgracia, el protagonismo lo ha ostentado la lucha contra la inmigración irregular. Inmediatamente, Canarias se percibió de la imposibilidad de afrontar las actuaciones precisas por sí sola; y ya en marzo recabó la colaboración del Gobierno español, que reaccionó aprobando un plan urgente de cooperación con Mauritania, que comprendía incluso la construc-

ción de centros de acogida en dicho país (también, la aportación de patrulleras para impedir la salida de embarcaciones clandestinas).

Pero ello no fue sino el primer episodio de una historia que se complicaría mucho más solamente poco después, cuando comienzan a surgir nuevos puntos de origen para este tipo de inmigración, con travesías cada vez más largas y penosas. Ya en mayo, el Gobierno español decide implicar al Ministerio de Defensa, que destina a aguas africanas una patrullera, cuatro aviones y un satélite; por otra parte, procede también el Gobierno al reforzamiento del frente diplomático, con la apertura de embajadas, la agilización de los procedimientos de expulsión y la conclusión de convenios de repatriación. En el plano interno, se dispone la creación de un mando único, o de una «autoridad de coordinación», si se prefiere, a partir del centro de operaciones navales del mando naval.

Pero pronto resultaron, asimismo, todos estos dispositivos manifiestamente insuficientes para afrontar un problema cuya envergadura iba en constante aumento (35.000 personas en un solo año) y amenazaba con desbordar incluso al propio Estado, así que por éste se promovió la colaboración comunitaria, que terminaría por concretarse por medio de la intervención en el desarrollo de este conflicto de la Agencia Europea de Control de Fronteras (FRONTEX), apenas constituida y puesta en funcionamiento este mismo año: hasta trece países europeos se avinieron finalmente a colaborar de distintos modos en el dispositivo organizado por esta Agencia, que al final terminará consistiendo en el desplazamiento de doce embarcaciones, dos helicópteros y dos aviones, distribuidos a lo largo de cuatro zonas acotadas del continente africano.

Las cosas empiezan a funcionar: en lo que queda de año, se han interceptado 5.000 personas, y se ha desarticulado una veintena de redes de tráfico, pero las cifras de la inmigración, que ya han sido puestas de relieve en este *Informe* en el primero de sus apartados, han ido, pese a todo, en incesante aumento.

2007

RASGOS GENERALES 2007

Es perfectamente posible identificar dos etapas bien diferenciadas dentro de este año, casi además de la misma duración. Como consecuencia de la celebración de las elecciones autonómicas y locales el pasado 27 de mayo (en Canarias, también se celebran elecciones insulares en la misma fecha). A punto de culminar en mayo la VI Legislatura, la actividad que se desarrolla por los Poderes Públicos en Canarias durante los primeros meses del año es frenética con vistas a cerrar el ciclo. Cariz bien distinto adquieren las cosas después de celebradas las elecciones, con el inicio ya de la VII Legislatura.

Como resultado de las elecciones, que es sin duda el acontecimiento central de este año, se ha registrado un importante vuelco político en el archipiélago; aunque después las consecuencias no han llegado al punto a que podía haberse pensado inicialmente. El PSOE ha sido la indiscutible fuerza ganadora, sube casi diez puntos en porcentaje, y de tercera pasa a ser la primera fuerza política en votos, con 26 escaños (antes, 18). Tanto CC como PP bajan: 3 escaños, la primera (de 22 a 19) y 2, la segunda, (de 17 a 15). Pero el PP aventaja en votos a CC, lo mismo, por cierto, que también aventajaba al PSOE en el curso anterior. Lo que después no se corresponde con la distribución de escaños, como consecuencia del peculiar régimen electoral canario que introduce importantes correcciones al sistema proporcional, y que ha vuelto al primer plano de la actualidad este año, aunque no tanto por el episodio electoral propiamente dicho, que también, como por su tratamiento en el proyecto estatutario, según se dirá después.

En el ámbito autonómico, sin embargo, el cambio finalmente no se produjo. CC y PP unieron sus fuerzas y obtuvieron la mayoría parlamentaria. Fueron necesarias seis reuniones para terminar de perfilar el pacto político. Con anterioridad, llegaron a celebrarse otras dos entre PSOE y CC, y tampoco hubo acuerdo: todo apunta a que el principal escollo fuera entonces la presidencia del gobierno, que lógicamente la fuerza vencedora quería mantener para sí. El pacto finalmente alcanzado reservaba la presidencia del gobierno a CC, y 6 consejerías, mientras que otras 4 quedaban para PP.

Mayores cambios se produjeron en cambio en el ámbito insular. Sobre todo, en Gran Canaria, el Cabildo Insular pasó del PP al PSOE; también, en Lanzarote, el PSOE desbancó a CC. En las islas occidentales, apenas hubo cambios. En los casos antes señalados, el PSOE requirió el apoyo de dos partidos políticos: de NC (fuerza política segregada de CC), en Gran Canaria, donde hubo también que proceder a practicar una moción de censura al PP, por tener esta última formación mayor número de votos, y cuyo candidato resulta por ello automáticamente proclamado como presidente de la institución insular, como consecuencia de una nueva peculiaridad del régimen electoral canario; y del PIL, en Lanzarote, donde no hubo necesidad de censura en este caso, porque el partido socialista ya había sido el partido con mayor número de votos; pero, como contrapunto, el pacto parece aquí bastante más inestable.

Y, asimismo, en el ámbito municipal. Los principales cambios se registraron también en las islas orientales, particularmente, otra vez, en Gran Canaria, donde el PSOE arrebató al PP la alcaldía

de Las Palmas de Gran Canaria, que es la primera ciudad en población de la isla y del archipiélago entero, como es sabido. Igualmente, el PP fue desplazado en importantes municipios de la isla, como Telde, Gáldar o San Bartolomé de Tirajana, aunque en estos casos la alcaldía recayó en NC, como fuerza más votada, con el apoyo del PSOE. En Lanzarote, también cambió a favor del PSOE el Ayuntamiento de la capital, Arrecife (antes, de CC). En los demás municipios y en las islas restantes, los cambios fueron mucho menores.

Por cerrar la fotografía del nuevo mapa político tras las elecciones, y pasando de los partidos a las personas, aparte de los que resultan propios de la alternancia política que ya se ha comentado, habría que destacar los cambios en la composición del Gobierno de Canarias. Sobre todo, debe subrayarse el relevo en la presidencia del gobierno, como consecuencia del cambio en el candidato al cargo propuesto por CC para las elecciones (quien había sido el presidente del gobierno durante toda la VI Legislatura había manifestado de antemano su renuncia a continuar). También, en la vicepresidencia del gobierno (no puede pasarse por alto que esta vez pasa además a corresponder al PP, cuando antes recaía en una persona de CC; a cambio, probablemente, de la presidencia del parlamento que vuelve a CC, después de que durante muchos años ostentara dicho cargo la persona propuesta por el PP). Y, en fin, en los consejeros, los cambios son muchos también, puesto que sólo se mantienen dos del gobierno anterior.

En realidad, y a la vista de lo expuesto, cabe observar que los cambios sustanciales al final no han sido tantos como el resultado electoral podía presagiar. El tiempo dirá si estamos realmente ante un final de etapa artificialmente alargado, como sostienen algunos; o si verdaderamente no ha cambiado en el fondo la composición del electorado canario, como otros igualmente replican. Es difícil formular un pronóstico al respecto. Algo se ha movido, desde luego y la inversión de la tendencia es perceptible (sobre todo, en las islas orientales); pero quizás, y ésta es en definitiva la cuestión, no lo suficiente.

Al margen del episodio electoral, merecen ser destacados otros aspectos dentro de este *Informe*. Como habitualmente sucede al término de una Legislatura, se incrementa el volumen legislativo, no tanto en cantidad, como en calidad. Son menos las leyes que responden al modelo de la ley-acto o ley-medida; y muchas más las que incluyen una ordenación global de un determinado sector de la vida social. Acostumbran así a salir en el último instante las Leyes más importantes de toda la Legislatura: un total de 13 se aprobaron en apenas algo más de un trimestre. En cambio, y como contrapunto, al inicio de una nueva Legislatura, la actividad legislativa se reduce a la mínima expresión, como también ocurre habitualmente. Así ha sucedido en el segundo semestre del año: sólo se ha aprobado la anual ley presupuestaria.

Mayor relevancia posee lo sucedido en el último semestre del año, respecto de la reforma estatutaria, ya en las Cortes Generales. El bloqueo político resultante de las discrepancias formalizadas entre el PSOE, por una parte, y CC y PP, por otra, y agudizadas como consecuencia del resultado electoral (con anterioridad, hay que destacar, el desacuerdo a propósito de la reforma estatutaria provenía del PP), impidió avanzar en la tramitación del texto propuesto, lo que produjo su estancamiento en la Comisión Constitucional del Congreso, con ocasión del período de presentación de enmiendas (período en el que CC y PP alcanzaron en cambio su propio pacto). Al final, el Parlamento de Canarias, a instancias del nuevo gobierno autonómico recién constituido, terminó por retirar el texto; y el Gobierno se comprometió a presentar otro nuevo, tras las elecciones generales previstas para marzo de 2008, después de completada su tramitación en la cámara autonómica.

La misma evolución percibida en relación con la actividad legislativa, que acaba de resaltarse, se manifiesta en la actividad normativa del Gobierno. Se aprovecha el final de la Legislatura para tratar de impulsar las mayores iniciativas posibles; se ralentiza después la actividad con el nuevo Gobierno, que a la postre es además de continuidad (atendiendo al principal partido gobernante, CC), aunque sólo relativamente (si atendemos a las personas). También hay que señalar que, en principio, cambia igualmente el socio, porque en la Legislatura anterior, y en el último período, lo era supuestamente el PSOE, y ahora lo es el PP (pero este cambio, en realidad, no es tanto, porque prácticamente ya al término de dicha Legislatura, en su colofón mismo, pudo atisbarse el inicio de los nuevos tiempos y hasta cabe hablar de un tercer y último ciclo dentro de ella, si no fuera por lo efímero del instante, aunque nada intrascendente desde el punto de vista político, según se dirá después).

La conflictividad constitucional apunta un claro repunte, aunque seguramente no se ha consumado todavía del todo durante este año. Un importante número de textos legislativos, procedentes tanto de Canarias como del Estado, están actualmente en controversia en las Comisiones Bilaterales de Cooperación, con vistas por tanto a formalizarse posiblemente el correspondiente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia. No ha habido en cambio apenas sentencias nuevas que comentar.

En el apartado de la actividad parlamentaria, y centrando la atención también en este caso en el período de sesiones con el que concluye la VI Legislatura, la actividad fue incesante, no sólo por lo que hace a las leyes aprobadas: también, se pone fin a dos de las tres comisiones de investigación constituidas durante la Legislatura mediante sendas conclusiones que no se suscriben por unanimidad; el Parlamento da su autorización preceptiva a una serie de iniciativas turísticas bloqueadas hasta ese momento; y en fin se celebra incluso el debate sobre el estado de la nacionalidad, donde en el último momento, el presidente del gobierno saliente aprovecha la ocasión para anunciar su voluntad de no continuar aspirando el cargo y abandonar la vida política.

En el ámbito de la vida interna de los partidos políticos, sobresale la celebración en otoño de un congreso extraordinario del PSOE, que se adelanta a las fechas previstas inicialmente, con el objeto ante todo de formalizar el relevo de su secretario general y principal responsable, que pasa a serlo quien había sido candidato al cargo de presidente del gobierno en las elecciones de mayo.

Las relaciones entre Canarias y el Estado empiezan de modo inmejorable en 2007, con la convalidación en el Congreso del Decreto-Ley, que actualiza el régimen económico y fiscal de Canarias (REF) y, sobre todo, su instrumento fundamental, la reserva de inversiones de Canarias (RIC), aprobado por el Gobierno de la Nación a finales del año precedente. Es importante también el apoyo que éste último proporciona para paliar los daños originados por los gravísimos incendios que salpican a las dos islas capitalinas en verano.

Pero termina mucho peor, por la presentación de una enmienda a la totalidad de CC a los presupuestos estatales y su apoyo ulterior en el Senado al veto de CIU. No obstante, también a finales de año, el Gobierno aprueba el desarrollo reglamentario del REF (particularmente, de la RIC), lo que nunca antes se había llevado a efecto y constituía por ello una permanente reivindicación en aras de la seguridad jurídica: seguramente, podrá tildarse de restrictiva la nueva regulación propuesta, pero es que dicha restricción en el fondo procede de la propia legislación y ésta a su vez tampoco puede ir más lejos por las exigencias impuestas al respecto por la Unión Europea.

En el capítulo exterior, ya por último, sobresale la aprobación por la Unión Europea a finales de año del programa operativo para realizar los gastos correspondientes a los 1.500 millones de euros que corresponden a Canarias (durante el sexenio 2007-2013) y el inicio de las actividades de la Casa de África. Claramente, mejora el clima en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular. Aunque intolerables todavía (12.000 personas llegadas a las costas canarias en frágiles embarcaciones, cada vez desde más lejos), disminuye palmariamente el número de inmigrantes (en más del 60%, respecto del año anterior) y mejora también la eficacia de los sistemas de control. En este contexto, la polémica se traslada ahora al plano puramente interno y afecta sobre todo a la distribución de los menores entre las Comunidades Autónomas.

LA LEGISLACIÓN

Como acostumbra a suceder en el último tramo de cada legislatura, la actividad legislativa experimenta un considerable incremento, y hasta 13 leyes nuevas resultaron aprobadas antes de las elecciones de mayo. Más que en cantidad, sin embargo, la envergadura del cambio se advierte en la calidad de las leyes aprobadas. Como en años anteriores, ha habido reformas legislativas puntuales de leyes ya en vigor (Leyes 3/07 [BOE núm. 62, 13/03/2007], 4/07 [BOE núm. 62, 13/03/2007], 5/07 [BOE núm. 89, 13/04/2007], 6/07 [BOE núm. 124, 24/05/2007], 10/07 [BOE núm. 124, 24/05/2007] y 11/07 [BOE núm. 124, 24/05/2007]) o leyes-medida, con escaso número de preceptos, encaminadas a solventar una cuestión concreta (Leyes 2/07 [BOE núm. 62, 13/03/2007] y 8/07 [BOE núm. 124, 24/05/2007]); pero, junto a éstas, ha habido también otras leyes encaminadas a ordenar de manera global un determinado sector o actividad (Leyes 1/07 [BOE núm. 50, 27/02/2007], 7/07 [BOE núm. 124, 24/05/2007], 9/07 [BOE núm. 124, 24/05/2007], 12/07 [BOE núm. 142, 14/06/2007] y 13/07 [BOE núm. 143, 15/06/2007]). Algunas de estas últimas se sitúan, sin duda, entre las más importantes de toda la legislatura. Como también ocurre al inicio de una nueva, en cambio, en la segunda mitad de 2007, la actividad legislativa se ralentizó ostensiblemente (solamente a finales de año se aprobó la Ley 14/07 [BOE núm. 22, 25/01/2008]).

Entre las de menor importancia, la Ley 3/2007, de 9 de febrero, de modificación de la disposición derogatoria de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, prácticamente, constituye una corrección de errores, que tiende en efecto a dar una nueva redacción a dicha disposición para resolver el problema creado al contemplarse un proceso gradual para la entrada en vigor de las normas integrantes de la Ley 11/2006, que había determinado la aparición de un período de *vacatio legis* en el cual realmente se carecía de una norma autonómica para abordar una determinada serie de supuestos.

En un ámbito muy próximo, aunque con un alcance algo mayor, la Ley 10/2007, de 13 de abril, de modificación del art. 61 de la Ley 12/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2007, se dirigió a un problema asimismo puntual relativo a una empresa en crisis dedicada a un asunto considerado de interés general y relevancia autonómica, como la prestación de los servicios de comedores escolares públicos y provisión de comidas preparadas. A fin de aumentar la cuantía global de los avales y sus posibles destinatarios, se modificó el precepto señalado.

También sobre un aspecto concreto de la legislación vigente, aunque sobre un asunto ya de mayor envergadura, la Ley 4/2007, de 15 de febrero, para la modificación parcial de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas, sobre régimen especial para las actividades y espectáculos que se desarrollen en determinados feste-

jos populares, tuvo por objeto introducir una nueva disposición adicional (sexta) a la indicada Ley, con vistas a fortalecer las atribuciones de los municipios en las fiestas más importantes (como Carnavales) y aliviar temporalmente, en tales casos, las exigencias resultantes de la aplicación de la normativa general sobre ruidos.

Una reforma puntual es asimismo la que propició la Ley 5/2007, de 16 de marzo, de modificación de la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias, en este caso, para dar cumplimiento al compromiso formalizado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, que obligaba a dar una nueva redacción a los arts. 2.3, 11.2 y 56.2, para evitar el recurso de inconstitucionalidad contra la ley autonómica. Se aprovechó sin embargo para modificar otras determinaciones sobre aspectos también puntuales y menores, salvo la relativa a las actividades susceptibles de autorizarse en la zona de servicio de los puertos autonómicos, donde cabe ahora incluso el desarrollo de la actividad alojativa turística, si bien en todo caso fuera del dominio público marítimo terrestre y su zona de protección.

En un ámbito cercano, y con un objetivo básicamente similar, la Ley 6/2007, de 13 de abril, de modificación de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias. Se trataba de reformar, por el mismo motivo que en el caso anterior, los arts. 16.1 y 17 de la indicada Ley. Y se aprovechó la ocasión para alguna otra modificación, en este caso, sin embargo, sólo en lo que hace a la definición legal de la pesca de recreo (art. 3.4).

La Ley 11/2007, de 18 de abril, de modificación de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias, por su parte, procede exclusivamente a modificar el art. 27.1 de la señalada Ley, para ampliar el plazo para realizar el escrutinio general de las elecciones hasta el octavo día siguiente de la votación, y facilitar así la integración del voto de los ciudadanos canarios residentes en el exterior con derecho a voto. No vulnera ello la normativa estatal, porque lo básico es el carácter público y único del escrutinio, pero no el momento de proceder a su inicio.

Aunque formalmente ya no lo parece, en el fondo, y materialmente, constituye también una mera modificación puntual de una ley precedente, la Ley 2/2007, de 9 de febrero, reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las restantes entidades comprendidas en el sector público autonómico canario, en tanto que se limita a derogar la disposición adicional trigésimo novena de la Ley 12/2006 (de Presupuestos) y establecer una nueva regulación de las campañas institucionales promovidas desde la Administración autonómica, sus requisitos positivos (exigencias) y negativos (prohibiciones), de particular interés, las que conciernen a los períodos electorales.

Alguna mayor enjundia tiene ya la Ley 8/2007, de 13 de abril, del estatuto de la capitalidad compartida de las ciudades de Las Palmas de Gran Canarias y Santa Cruz de Tenerife. Aunque, ciertamente, no tanta como la que su denominación podía suponer, ya que todo queda apenas en el reconocimiento de los símbolos propios de ambas ciudades, la creación de un consejo de capitalidad y su composición básica, y el compromiso también de una financiación específica para ambas capitales por su condición de tales.

De las cinco Leyes cuyo comentario resta por hacer (además de la de Presupuestos, ya al fin del año), la Ley 9/2007, de 13 de abril, del sistema canario de seguridad y emergencias, y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de las policías locales de Canarias, podía quizás haberse inscrito en el grupo precedente, porque ciertamente modifica determinadas dis-

posiciones puntuales de una Ley anterior. Pero ello no parece razonable, no sólo a la vista de la envergadura de tales modificaciones, sino también porque además la norma aborda otros aspectos diferentes desde una perspectiva claramente más amplia. Aunque en cualquier caso tampoco tan ampliamente como inicialmente quiso pretenderse, puesto que el objetivo primero era también el de dar carta de naturaleza a la policía autonómica, objetivo que fracasó por falta de suficiente respaldo parlamentario (lo mismo que en la Legislatura anterior). Lo que no parece que vaya a suceder en cambio en la próxima Legislatura (a la tercera, pues, parece que va a ir la vencida). Más allá de ello, el objetivo fundamental de la Ley 9/07 es la articulación de un sistema integrado de seguridad y emergencias, con vistas a aglutinar todos los servicios relacionados con la seguridad ciudadana y la protección civil. El Título Preliminar se destina a sentar las bases para la configuración del sistema, mientras que el Título I se dedica al sistema canario de seguridad (conceptos y principios básicos, órganos, coordinación con la policía local, órganos de coordinación, consultivos, de apoyo y de participación ciudadana, planes de seguridad ciudadana, formación, investigación y difusión de la seguridad pública) y el Título II, al sistema canario de emergencias (concepto y principios básicos, órganos, planes de emergencias, actuaciones básicas). Por su parte, el Título III procede a modificar la Ley de Policías Locales, diez años después de su aprobación, para fortalecer las atribuciones de tales policías en seguridad, proceder a una regulación más actualizada de la segunda actividad y reconfigurar en fin la clasificación de las escalas y empleos de los agentes de la Policía local, que no se corresponde con las de las restantes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Cronológicamente, la primera Ley del año fue la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción, importantísima para atender situaciones de pobreza, marginación y exclusión social. Las dos acciones fundamentales que se contemplan por la Ley son la ayuda económica básica y las actividades de inserción, ambas dirigidas a todos los miembros de la unidad de convivencia del solicitante que las necesiten. La primera consiste en la dotación de una cuantía económica que se condiciona a la realización de las segundas, si bien tales actividades de inserción pueden asimismo realizarse independientemente de que se acceda, se suspenda o se extinga la ayuda económica. La prestación se concede durante un año, con derecho a mantener su percepción durante períodos sucesivos de 6 meses, en tanto que subsistan las mismas condiciones que motivaron su concesión. A los 2 años, en cualquier caso, se requiere una valoración específica sobre la eficacia social de las actividades de inserción realizadas, para su posible continuidad o modificación con carácter excepcional. También se admite excepcionalmente su aplicación a mayores de 65 y menores de 25, en determinados supuestos. Se establece una cuantía básica de ayuda económica y otra variable, en función de los miembros de la unidad de convivencia, que se fijará en porcentajes referidos al indicador público de renta de efectos múltiples. En relación con las actividades de inserción, se detalla el contenido de los programas específicos que serán elaborados por profesionales vinculados al área de trabajo social de las administraciones municipales, coordinados con otros de las áreas locales de empleo, desarrollo local, sanidad, educación y vivienda. Por razón de su carácter transversal, se requiere la colaboración conjunta de la Comunidad Autónoma y los municipios, y a tal fin se dispone la creación de una comisión técnica de coordinación, y también de una comisión de seguimiento, como órgano de consulta y asesoramiento.

La VI Legislatura ha podido servir asimismo para la aprobación de una norma pendiente de la legislatura anterior: la Ley 7/2007, de 13 de abril, de juventud. Se estructura en seis Títulos: el Preliminar comprende las disposiciones generales que inspiran la Ley, determina la materia objeto de regulación, los destinatarios de la norma y los principios que la informan; el I contempla las Administraciones implicadas y sus respectivas funciones; el II regula la participación institu-

cional (Consejo de Políticas de Juventud) y juvenil (Consejo de la Juventud de Canarias, Consejos de la Juventud Municipales y Consejos de la Juventud Insulares), estableciendo los órganos de existencia preceptiva o potestativa que garantizan el desarrollo de las políticas de juventud; el III prevé la colaboración y participación del sector privado en las políticas y acciones juveniles (Galardón y Premios Jóvenes Canarias); el IV plantea una serie de políticas sectoriales (en empleo y formación, vivienda, familia, educación, cultura y deporte, salud y consumo, sociedad de la información, tiempo libre, medio ambiente, solidaridad y cooperación, voluntariado, asociacionismo juvenil, movilidad juvenil, jóvenes en el ámbito rural, juventud y discapacidad), en el marco del Plan Canario Joven, como instrumento orientador de todas las acciones en la materia, y medidas de formación e información juvenil; en el V se aborda el régimen financiero; y finalmente el VI establece el régimen sancionador aplicable a los centros, servicios y programas de la juventud y usuarios de los mismos.

Y un desafío también pendiente, e igualmente satisfecho por fin, era el impulso para la aprobación de una normativa autonómica propia en materia de transporte. Se trata seguramente de la iniciativa más destacada, siquiera sea porque se había intentado sin éxito, y reiteradamente, en otras legislaturas. Frente a algunos intentos anteriores (en este caso, éstos habían sido aún más sostenidos en el tiempo y nunca habían logrado consumarse), se escinde ahora la normativa del sector y se regulan por tanto en normas separadas la ordenación del transporte marítimo y del transporte por carretera.

La Ley 12/2007, de 24 de abril, de ordenación del transporte marítimo de Canarias, aborda la regulación de todos los servicios de transporte marítimo entre puertos y puntos del litoral canario realizados a cambio de una remuneración, bajo una regla esencial, la libertad de prestación. El ejercicio de la actividad se somete sólo a una carga de comunicación previa del inicio de la actividad, con el fin de permitir a la Administración conocer a los sujetos que pretenden llevarla a efecto y verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos, mediante al análisis de la documentación aportada, unos requisitos que miran a asegurar la seguridad, capacidad y regularidad de los servicios ofertados, de acuerdo con las disposiciones comunitarias. Con todo, la liberalización puede resultar perniciosa para las comunicaciones en algunos casos, por lo que en las líneas de transporte consideradas esenciales, y cuando la oferta del mercado resulta insuficiente, cabe exigir el cumplimiento de obligaciones de servicio público e, incluso, la suscripción de un contrato de obligación de servicio público. En efecto, la Ley faculta primero al Gobierno para determinar las líneas indispensables para garantizar las necesidades básicas de transporte, y fijar las condiciones de continuidad, frecuencia, capacidad de prestación y, en su caso, de precio. No cambia ello por sí solo el régimen de prestación; pero, previa constatación de la efectiva insuficiencia, y con audiencia de los afectados, cabe establecer un régimen de autorización previa con imposición de obligaciones de servicio público. Cabe la posibilidad de que éstas se repartan entre todos los sujetos autorizados: la exigencia de autorización, en cualquier caso, no conlleva exclusividad y su mantenimiento se revisa periódicamente. Más excepcionalmente, y ya en segundo término, cuando tampoco se alcance de este modo la suficiencia de los servicios, cabe la convocatoria de un contrato de obligación de servicio público que permite el otorgamiento de una compensación y la atribución de un régimen de exclusividad. A fin de observar la regulación indicada, la Ley delimita también las potestades de control, inspección y sanción que la Administración requiere. Innovación relevante es la regulación de los derechos y deberes de los pasajeros. Y, en fin, según se indica, no son las comunicaciones la única razón de interés público que determina la ordenación de este sector, sino también la preservación del medio ambiente marino.

La Ley 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias, tiene en cambio por objeto primario la regulación del transporte por carretera, y de las actividades complementarias relacionadas con el mismo, que se desarrollan en el ámbito territorial de las islas. Aunque también se diseña un conjunto de instrumentos para lograr otro objetivo, el engarce, sin solución de continuidad, de este modo de transporte con otras modalidades, como el transporte marítimo; y a tal fin, los preceptos dedicados a los planes territoriales y estratégicos de transportes. La Ley por último establece igualmente las bases para una regulación del sector bajo criterios de movilidad, imponiendo estudios sobre las necesidades y demandas de los ciudadanos. En cuanto a su contenido, se estructura la Ley en 5 Títulos. El Preliminar contiene las disposiciones generales, con delimitación del objeto y ámbito de la Ley: se formula una clasificación de los transportistas (en línea con la estatal, aunque adaptada a las peculiaridades insulares); y se cierra con los principios y criterios que han de presidir la planificación, dirección y gestión de los transportes por carretera. El Título I precisa las competencias y funciones de las Administraciones Públicas de Canarias con competencia en el sector; y se recuerdan los principios constitucionales de colaboración y coordinación. El Título II es el relativo a los sujetos que intervienen en el sector, los transportistas y los usuarios y los operadores de las actividades auxiliares y complementarias: en relación con los transportistas, se respetan las normas comunitarias sobre la adquisición de dicha condición (profesionalidad, honorabilidad y capacidad económica), y se delimitan sus derechos y obligaciones; se potencia el asociacionismo y la colaboración entre empresarios; sigue de cerca a ésta la regulación de los operadores de las actividades auxiliares; y, por último, se formula un estatuto de los derechos y deberes de los usuarios (como en otras legislaciones autonómicas). El Título II que es el más amplio, a su vez, está integrado por ocho capítulos. En el primero se formula el principio general de libertad de acceso al mercado, sin perjuicio de las excepciones que se regulan de acuerdo con las medidas comunitarias de salvaguardia, con audiencia de todos los afectados. El capítulo segundo diseña el sistema de planificación de la movilidad, con la articulación de un sistema piramidal de planes territoriales de transporte, en línea con las Directrices: la acción del Gobierno de Canarias se formaliza con la elaboración del Plan estratégico de Transportes y dando cobertura al Eje Transinsular de Infraestructuras como programa de aquél; y se regulan además las infraestructuras básicas de apoyo al sistema (paradas preferentes, estaciones, intercambiadores, aparcamientos disuasorios, carriles guagua-taxi, y áreas logísticas de interés público). El capítulo tercero se dedica al transporte público regular de viajeros como servicio público esencial, se ordena el servicio bajo el sistema de gestión indirecta mediante concesiones, y se apuesta por las concesiones zonales con indicación de servicios, trayectos y frecuencias, frente a las concesiones lineales: se opta igualmente por el establecimiento de un plazo relativamente largo de duración de la concesión, que se acomoda mejor a la realidad de unos servicios siempre de escaso recorrido; y también se desarrolla el concepto de transporte insular integrado, de forma que sea la suma de los transportes regulares de viajeros de ámbito insular, comarcal, metropolitano y urbano, bajo la responsabilidad de los Cabildos Insulares. El capítulo quinto se dedica al transporte público discrecional y destacan dos medidas, la autorización por empresa como regla general y el ámbito estatal de los títulos habilitantes que se otorguen. El capítulo quinto, sobre los transportes privados, contempla el transporte privado complementario tanto de viajeros como de mercancías, y afronta dos cuestiones controvertidas, la condición de viajero en este transporte y el concepto de gestión de mercancías, exigiendo dimensión empresarial y exclusividad. El capítulo sexto se ocupa de las peculiaridades de distintas modalidades de transporte (el transporte a la demanda, que ofrece un servicio acomodado a las necesidades de determinados grupos de usuarios; el turístico, tanto público como privado complementario; y el adaptado; también, el escolar). El capítulo séptimo se dedica al taxi. Y el octavo, de las medidas de control, tanto técnicas como documentales, optan-

do por la implantación del tacógrafo. El Título IV se dedica a las actividades auxiliares y complementarias: no hay divergencias con la normativa estatal, aunque se profundiza sobre algunas actividades particularmente importantes, como el arrendamiento de vehículos, con y sin conductor, así como el de caravanas. El Título V formula el régimen de inspección y sancionador: se sigue el esquema de la legislación estatal, si bien se introducen tipos infractores acomodados a la realidad del transporte insular, como los referidos al servicio de taxis y al arrendamiento de vehículos para circular en caravana; y se incorpora un listado de conductas que se consideran condiciones esenciales de las concesiones, autorizaciones y licencias administrativas, en aras de la seguridad jurídica.

La lista de las leyes aprobadas durante el año ha de cerrarse, como es habitual, con la Ley 14/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2008, ya a finales de año y, por tanto, dentro de la VII Legislatura. El presupuesto pretende, en combinación con los instrumentos del REF, reactivar la economía, manteniendo y reforzando el nivel de las inversiones públicas, e incluyendo medidas fiscales, principalmente, deducciones en el impuesto sobre sucesiones y donaciones (se prevé una bonificación del 99,9% de la cuota tributaria a las adquisiciones *mortis causa* o *inter vivos* por descendientes y adoptados, cónyuges y ascendientes y adoptantes), aunque también en la parte autonómica de la cuota del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Las expectativas se condicionan sin embargo al marco de financiación que, según se afirma en la Exposición de Motivos, «para este ejercicio se muestra claramente limitado por una serie de cuestiones o reclamaciones planteadas por el Gobierno ante la Administración General del Estado en relación con el sistema de financiación de nuestra Comunidad. En concreto la extinción de la compensación que anualmente se hace al Estado por la desaparición del IGTE, la no actualización de los datos de la variable poblacional utilizados para distribuir los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía de régimen común, y el cumplimiento del régimen de inversiones públicas estatales en Canarias previsto en los arts. 95 y 96 de la Ley 20/1991. Y cuya resolución favorable a los intereses de esta Comunidad permitiría afrontar, con la necesaria suficiencia financiera y, por tanto, con muchas más garantías, el reto de la consecución de dichos objetivos de reactivación económica y de mejora en el nivel de prestación de los servicios públicos esenciales». El núcleo primordial de la Ley, congregado en el Título I «De la aprobación de los Presupuestos», en el que se aprueban los estados de gastos e ingresos de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, se complementa con el esencial Título II «De las modificaciones de los créditos y gastos plurianuales», cuyo contenido no sólo viene inferido por la delimitación constitucional establecida en la materia y las prescripciones de estabilidad presupuestaria, sino que, en el presente ejercicio, viene presidido por la nueva regulación contemplada en la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria. Tras este contenido mínimo, la Ley contempla una serie de normas relacionadas directamente con el mismo, a fin de facilitar su interpretación y ejecución, y otras que se estiman necesarias, bien por su carácter presupuestario o para agilizar su gestión. De tales normas destacan el Título III «De la gestión presupuestaria», el Título IV «De los entes con presupuesto estimativo», que da cumplimiento al mandato de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de que la presente norma establezca criterios para delimitar la competencia en la autorización de la variación de sus presupuestos, y el Título V «De los gastos y medias de gestión de personal», que ampara a todo el personal que presta sus servicios en el ámbito público autonómico, y en el que se regulan las normas necesarias para su gestión. Los Títulos VI «De las operaciones financieras», con las normas relativas al endeudamiento y avales», que adapta su contenido a las previsiones de la Ley de la Hacienda Pública Canaria, y VII «De las normas tributarias», concluyen el cuerpo de la Ley.

Obligado es referirse también, antes de completar este apartado, a la tramitación en el Congreso de los Diputados de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, siquiera sea, para certificar su defunción. Se convierte así en la única iniciativa emprendida por una Comunidad Autónoma que terminó en fracaso. Y no porque llegara tarde. Sin duda, pudo haber llegado antes, pero la falta de acuerdo político resultó la causa verdadera de su final.

Difícil era desde luego que, después del Estatuto de Autonomía de Andalucía, pudiera llegar a aprobarse alguno sin el consenso de los dos grandes partidos nacionales, como aquí era el caso. Se da a este respecto, sin embargo, una circunstancia que merece ser resaltada en todo caso, porque el texto estatutario pasó de poseer el respaldo inicial del PSOE y CC (y el rechazo del PP) a tenerlo después del CC y del PP (y la oposición del PSOE).

Y en estas condiciones, sin la mayoría en el Congreso, imposible resultaba su aprobación. La propuesta de reforma había llegado al Congreso, ya en 2006. El debate sobre su toma en consideración se produjo sin embargo a principios de 2007 (febrero). Todos los grupos (176 votos) respaldaron la tramitación, menos el PP (126 votos), como ya se ha dicho. Intervinieron en su defensa los representantes autonómicos de los grupos parlamentarios de CC, PSOE y Grupo Mixto. PSOE y PP expresaron entonces su propósito de reformar el régimen electoral.

Es importante resaltar que lo que sí se bloqueó entonces (febrero de 2007) fue la pretensión nacionalista de tramitar, junto al Estatuto de Autonomía, una Proposición de Ley Orgánica de Transferencia de Competencias, como complemento, en una especie de segunda reedición de la LOTRACA, que habría servido para transferir competencias exclusivas del Estado (art. 149.1 de la Constitución), con base en el mecanismo dispuesto por el art. 150.2. PP y PSOE se opusieron entonces a su tramitación simultánea; ni siquiera se alcanzó el compromiso propuesto por los nacionalistas de impulsar su tramitación en los meses siguientes. Por lo que le correspondió esperar su turno, esto es, después de las 28 proposiciones pendientes remitidas con anterioridad.

En cualquier caso, al texto estatutario no le corrió mejor suerte finalmente, porque, como ya señalamos, remitido el texto a la Comisión Constitucional del Congreso, durante el período de presentación de enmiendas, se produjo un acercamiento de las posturas entre CC y PP, que pactaron sus respectivas enmiendas, y al mismo tiempo un alejamiento del PSOE que, después de la celebración de una serie de sucesivas reuniones, terminó bloqueando el debate. Tras las elecciones autonómicas, y constituido el nuevo gobierno de coalición CC-PP, se pidió por éste la convocatoria de un pleno extraordinario del Parlamento de Canarias en septiembre, para que el nuevo órgano constituido pudiera formular un pronunciamiento favorable. La última de las reuniones celebradas por la ponencia constituida dentro de la Comisión Constitucional del Congreso, el 9 de octubre, sólo serviría para volver a expresar la falta de consenso. Y a la vista de ello, por el Parlamento de Canarias, y a instancia del Gobierno autonómico, se solicitó el 24 del mismo mes, mediante un nuevo pleno convocado al efecto, la retirada del texto estatutario, con vistas a presentar uno nuevo, ya en 2008, después de celebradas las elecciones generales.

LA ACTIVIDAD NORMATIVA DEL GOBIERNO

Como antes se destacó, también durante el último tramo de la legislatura, se incrementó sustancialmente la actividad normativa del Gobierno, con vistas a completar el programa de acciones inicialmente previstas a lo largo de dicha etapa. Puede señalarse además que la importante acti-

vidad desplegada por el Gobierno se prolongó casi hasta el instante mismo en que se celebraron las elecciones. Lógicamente, la actividad legislativa no puede llegar tan lejos en el tiempo, porque la cámara autonómica tuvo que disolverse, por mandato legal, con anterioridad.

Entre la normativa reglamentaria aprobada en la legislatura pasada, destaca entre otras la desarrollada en el ámbito de Presidencia y Justicia (Decretos 12/2007: asociaciones, 44/2007: servicio de información y atención ciudadana en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma; 137/2007: procedimientos administrativos previos a la adopción y registro de adopción y 144/2007: mediación familiar), sanidad (Decretos 56/2007: tarjeta sanitaria, 83/2007: creación del Instituto de Medicina Legal de Las Palmas, y 151/2007: condiciones higiénico sanitarias de las guarderías infantiles) y farmacia (Decretos 108/2007: oficinas de farmacia, y 109/2007: botiquines farmacéuticos de urgencia), educación (Decretos 61/2007: admisión del alumnado de enseñanzas no universitarias en centros públicos y concertados, ordenación y currículo de la educación primaria, 12/2007: ordenación y currículo de la educación secundaria obligatoria); industria (Decreto 93/2007: inspección técnica de vehículos); asuntos sociales (Decreto 136/2007: prestación canaria de inserción); agricultura (Decreto 146/2007: consejos reguladores de vinos); urbanismo (Decretos 147/2007: suelos contaminados, y 124/2007: Comisión de Valoraciones de Canarias). En cualquier caso, esta lista ha de completarse con las fichas asimismo incorporadas a este *Informe*, en soporte informático.

Mucho menos intensa ha sido en cambio la actividad normativa desplegada por el Gobierno surgido después de las elecciones. Habría que destacar acaso alguna normativa impulsada por las áreas de educación (Decretos 363/2007: ordenación de la enseñanza de idiomas, y 363/2007: currículo del nivel básico de las enseñanzas de idiomas, y 364/2007: ordenación y currículo de las enseñanzas de música), economía (Decretos 395 y 403/2007: relacionados ambos con el desarrollo de ciertos aspectos puntuales del REF) y presidencia y justicia (Decretos 394/2007: inspección general de servicios, y 425/2007: asistencia jurídica gratuita).

Ahora bien, como en cualquier caso el cambio de legislatura dio lugar este año a la formación de un nuevo Gobierno, probablemente, merezcan destacarse dentro de este apartado las acciones encaminadas precisamente a su formación. Lo que necesariamente tiene como punto de partida el nombramiento de su nuevo Presidente, que, una vez elegido por la cámara autonómica en la correspondiente sesión de investidura, se formaliza mediante Real Decreto 968/2007, de 12 de julio (el inmediatamente anterior Real Decreto 967/2007, de la misma fecha, había dispuesto el cese del Presidente del Gobierno de Canarias que hasta entonces ocupaba el cargo, agradeciéndole los servicios prestados, conforme a la fórmula ritual). Ya entre las actuaciones desplegadas para la formación del Gobierno destacan, en primer término, cuatro primeros Decretos del (nuevo) Presidente del Gobierno.

Mediante Decreto 206/2007, de 13 de julio, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías, vino en efecto a reorganizarse, en primer término, el ámbito de la Administración autonómica: se mantiene el número, pero cambia la denominación de algunas consejerías y, sobre todo, se reorganizan sus funciones. En particular, sale fortalecida la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad: por un lado, la Presidencia del Gobierno le cede algunas de sus funciones (asistencia jurídica y relaciones con el Parlamento; si bien, en este caso, la Presidencia no se debilita porque asume algunas funciones nuevas, en investigación y desarrollo tecnológico, lucha contra el cambio climático y rehabilitación de la planta alojativa, a costa de las respectivas consejerías afectadas); y, por otro lado, también obtiene otras en materia de nuevas tecnologías de la Administración, provenientes de la antigua

Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías. Desaparecida la responsabilidad de esta última sobre esta materia, todo lo demás se fusiona con empleo y ello da lugar así a la nueva Consejería de Empleo, Industria y Comercio. Por otro lado, asuntos sociales (y juventud) que antes formaba pareja con empleo lo hace ahora con vivienda, y determina la creación de la nueva Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda. La también nueva Consejería de Obras Públicas y Transporte, antes de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, se queda sin esta última materia. Estos son los cambios más significativos: la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial y la de Turismo mantienen sus nombres, si bien ceden algunas competencias, aunque sólo las relativas respectivamente al cambio climático y rehabilitación turística; y las otras tres restantes, de Economía y Hacienda, Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, y Sanidad, conservan tanto su denominación como sus funciones.

A esta norma reorganizativa, por supuesto, siguen los nombramientos del nuevo Vicepresidente del Gobierno (Decreto 207/2007, de 13 de julio) y Consejeros (Decreto 208/2007, de 13 de julio). Cuando estos últimos tomaron posesión de sus cargos, mediante nuevo Decreto del Presidente (Decreto 210/2007, de 16 de julio), se declaró la terminación de las funciones de los Consejeros del anterior Gobierno de Canarias, que hasta ese momento permanecían en sus puestos.

Constituido del modo expuesto el nuevo Gobierno de Canarias, una de sus primeras decisiones colegiadas fue la fijación de la estructura central y periférica de las Consejerías y la determinación de sus sedes (sobre la base del Decreto del Presidente 206/07, antes mencionado, que había determinado su número, denominación y competencias). Lo que se realizó mediante Decreto 172/2007, de 17 de julio.

Se mencionan en primer término los órganos superiores de la Presidencia del Gobierno, se concretan los que quedan bajo la dependencia directa del Presidente (la Viceconsejería de la Presidencia y de Comunicación, la Secretaría General, la Dirección General del Gabinete y tres Agencias —la de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información, la de Rehabilitación de la Planta Alojativa Turística y contra el Cambio Climático—, además del Comisionado de Acción Exterior, con rango asimilado al de Consejero y bajo cuya dependencia se sitúa el Viceconsejero de Emigración y Cooperación, del que a su vez dependen tres Direcciones Generales) y del Vicepresidente (Dirección General del Gabinete del Vicepresidente y Gabinete de Estudios Socioeconómicos). Y lo mismo se hace después de las Consejerías. Comenzando por la nueva Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad que, de acuerdo con su importancia, pasa a ostentar tres Viceconsejerías (Viceconsejería de Relaciones con el Parlamento de Participación Ciudadana; de Administración Pública, a su vez, con tres Direcciones Generales y la Inspección General de Servicios; y de Justicia y Seguridad, con otras dos Direcciones Generales, bajo su dependencia; también depende directamente de la Consejería la Dirección General de Servicios Jurídicos; y queda adscrita a ella el Instituto Canario de Administración Pública y la Academia Canaria de Seguridad). A continuación, la Consejería de Economía y Hacienda, con dos Viceconsejerías: de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea; y de Hacienda y Planificación, cada una con tres Direcciones Generales, así como la Intervención General; y con el Instituto Canario de Estadística, como organismo adscrito. La Consejería de Obras Públicas y Transportes, queda con una Viceconsejería, de Infraestructuras y Planificación, en la que se incluyen las tres Direcciones Generales previstas. La Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, se organiza con dos Viceconsejerías: la de Agricultura y Ganadería, de la que dependen las tres Direcciones Generales; y la de Pesca; quedando como organismos adscritos el Instituto Canario de Investigaciones Agrarias y el Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria. La Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, po-

see dos Viceconsejerías: de Educación y Universidades, con seis Direcciones Generales; y de Cultura y Deportes, con otras tres; y con la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria, como organismo adscrito. A la Consejería de Bienestar Social, Justicia y Vivienda se le otorga una sola Viceconsejería, con dos Direcciones Generales; la tercera se mantiene bajo la dependencia directa de la Consejería. La Consejería de Sanidad posee una sola Dirección General; y como organismos adscritos el Servicio Canario de Salud, el Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia y la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias. La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial tiene dos Viceconsejerías: de Medio Ambiente y de Ordenación Territorial, cada una, con dos Direcciones Generales; además de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, como organismo adscrito. La Consejería de Empleo, Industria y Comercio mantiene una Viceconsejería de Industria y Energía, de la que dependen dos Direcciones Generales, además de otras tres, que dependen directamente de la Consejería; así como el Servicio Canario de Empleo y el Ente Público Radio Televisión Canaria. La Consejería de Turismo queda con una Viceconsejería, de Turismo, de la que dependen las dos Direcciones Generales previstas.

El Decreto 172/07 señala también la sede de las consejerías (disposición adicional primera), la composición de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos (disposición adicional segunda) y, entre otras previsiones, los órganos que se suprimen así como los que pasan a ostentar sus competencias (disposición adicional tercera).

Mediante Decreto 301/2007, de 31 de julio, se produjo ya una primera modificación del Decreto 172/07 (la Agencia contra el Cambio Climático pasó a denominarse Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Lucha contra el Cambio Climático; y se incluyó dentro de la Consejería de Obras Públicas y Transporte una nueva Dirección General así como la Entidad Puertos Canarios, como organismo adscrito, en lo que no parece sino un simple olvido); y una segunda tuvo lugar, ya después del verano, mediante Decreto 335/2007, de 4 de septiembre (dentro de la Presidencia del Gobierno, cambian las denominaciones de la Viceconsejería de Comunicación y de la Dirección General de Relaciones Informativas, que pasan a ser la Viceconsejería de Comunicación y Relaciones con los Medios y la Dirección General de Comunicaciones, respectivamente; y se crea una nueva Dirección General, de Relaciones Institucionales y Participación Ciudadana, dentro de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, bajo la dependencia de la Viceconsejería de Relaciones con el Parlamento y de Participación Ciudadana; también, se modifica la disposición adicional segunda, sobre la composición de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos).

Mención aparte merece, primero, el Decreto 34/2007, de 13 de febrero, de ayudas, subvenciones y medias de carácter excepcional, para reparar los daños producidos por las inundaciones acaecidas en El Hierro durante el mes de enero; así como también el ulterior Decreto 326/2007, de 7 de agosto, de ayudas y medidas urgentes y de carácter excepcional para reparar los daños producidos por los incendios acaecidos en Canarias; en este segundo caso, no sólo por las miles de hectáreas quemadas, sino también por sus repercusiones sobre personas (la evacuación afectó a 12.000 personas) y bienes: se instrumentan una serie de medidas dirigidas a la población en general, para facilitar la reparación de los daños sufridos en viviendas, enseres, vehículos, infraestructuras agrícolas y ganaderas; así como a empresarios y profesionales respecto de sus edificaciones, maquinaria, mobiliario, instalaciones y mercancías; también, para la reparación de infraestructuras y equipamientos públicos, o su reposición. En todo caso, constituye ello un mecanismo de refuerzo de las ayudas otorgadas, también por la misma causa, por el Estado: se configuran de manera expresa como complementarias y compatibles a estas últimas.

En el ámbito local, no hay mociones de censura que reseñar en esta etapa, siempre difícil, no sólo política sino incluso legalmente; en tanto que se corresponde con el tramo final de una legislatura y el inicio de la siguiente (salvo la que tiene lugar inmediatamente después de las elecciones en el Cabildo Insular de Gran Canaria, con vistas a desplazar al candidato más votado del PP, que sale automáticamente elegido tras las elecciones por tal circunstancia, y poner en su lugar al candidato del PSOE que, con el respaldo de NC, ostenta la mayoría absoluta de la Corporación insular).

Interesa en cualquier caso, dentro de este mismo ámbito, destacar también la inmediata constitución, prácticamente después de las elecciones, de un nuevo municipio en Canarias: El Pinar (1.960 habitantes y 80,6 kilómetros cuadrados), que constituye el número 3 de El Hierro, 88 de Canarias y el 8.112 de España: como consecuencia ello de una segregación del municipio de Frontera aceptada en sí misma sin especial dificultad (aunque controvertida en cambio en lo que concierne a la distribución de su espacio físico y sus recursos económicos).

E importa también subrayar que, pese a las dificultades, se ha hecho un importante esfuerzo en la legislatura y se han adaptado los planes generales de 56 municipios (de modo que quedan sólo el 35%) a la nueva legislación urbanística vigente en Canarias (en 2001, no había ninguno). Tanto La Palma (Decreto 95/2007, de 8 de mayo) como El Hierro (Decreto 193/2006, de 26 de diciembre, si bien la publicación íntegra de su normativa se dispuso mediante Orden de 15 de mayo de 2007) han procedido, por otra parte, a la aprobación de sus respectivos Planes Territoriales Especiales de Ordenación de la Actividad Turística, en desarrollo de lo dispuesto por la Ley de Directrices de Ordenación General y del Turismo (Ley 19/2003). Y también están aprobados, salvo tres o cuatro, los planes de uso y gestión y demás normativa ordenadora de los 146 espacios naturales protegidos existentes en Canarias.

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

A lo largo de 2007 no se han producido sentencias del Tribunal Constitucional, atinentes al orden de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias. A pesar de que uno de los asuntos más antiguos que el Tribunal Constitucional tiene pendiente afecta a dicho ámbito y, concretamente, a la ordenación del sector eléctrico. Con él se cerraría, además, la conflictividad en el plano competencial, que dejaría pura y llanamente de existir, porque no quedarían asuntos pendientes.

Justamente ahora, sin embargo, y coincidiendo con ello, tras la formación de un nuevo Gobierno en la Comunidad Autónoma se está formalizando la apertura de nuevos frentes de conflicto, como se verá. Pero es preciso avanzar por partes, dentro de este apartado.

En primer término, si no sentencias sobre asuntos estrictamente competenciales, el Tribunal Constitucional sí ha venido a resolver una importante disputa constitucional planteada desde Canarias, más exactamente por sus órganos judiciales (en concreto, en este caso, la Sala de lo Social de las Palmas del Tribunal Superior de Justicia de Canarias), mediante la presentación de una serie de cuestiones de inconstitucionalidad, a propósito de la preceptiva exigencia de un «testimonio personal de fe» para obtener la «declaración eclesial de idoneidad», como título habilitante para ejercer como profesores de religión católica en centros públicos, de acuerdo con lo previsto por el Acuerdo entre España y la Santa Sede de 1979. Lo que el Tribunal Constitucional ha declarado este año conforme con la Constitución (STC 38/2007, de 15 febrero: a ella siguen

las STC 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 y 90, todas de 19 de abril), si bien en términos abstractos y, ciertamente, sin perjuicio de lo que puede resultar de su aplicación puntual a cada caso.

Quien sí ha resuelto un asunto de relieve competencial es el Tribunal Supremo, mediante su STS de 14 de diciembre de 2006, dada a conocer a principios de este año. Porque confirma en casación la sentencia de instancia (Tribunal Superior de Justicia de Canarias), dictada en un litigio que había enfrentado a sendas Administraciones a propósito de la obligación estatal de tutelar el dominio público radioeléctrico y evitar las interferencias de terceros en las frecuencias asignadas al tercer canal autonómico de televisión. El recurso se había planteado por la vía de los litigios entre Administraciones, y no por la específica de la inactividad (esto es, por el art. 44 y no el 29.1 de la Ley jurisdiccional), y se había ganado en instancia, lo que el Tribunal Supremo viene en definitiva a avalar también.

Ya entre los nuevos asuntos contenciosos, en una nueva etapa de enfrentamiento que ahora parece iniciarse, destaca el conflicto de competencia sustanciado ya, a propósito del Real Decreto 1336/2005, en materia de juego, así como el recurso de inconstitucionalidad, igualmente planteado ya, contra la Ley estatal del suelo (Ley 8/2007). A final de año se ha interpuesto, además, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de red de parques nacionales (Ley 5/2007), una vez que no se llegara a un acuerdo (en el caso anterior, ni siquiera se intentó tal posibilidad) en relación con sus arts. 16.2 y disposición adicional cuarta (sí se alcanzó dicho acuerdo en relación con los arts. 12.1 e), 13.3, 17.4 y 23), en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, que decidió iniciar conversaciones al efecto el pasado 3 de julio (por Resolución de las Secretarías de Estado de Cooperación Territorial se ordenó la publicación del citado acuerdo, que se reflejaría en el BOE de 19 de julio). Así como, en fin, un nuevo conflicto de competencia, en relación con el Real Decreto 1028/2007, por el que se regula la autorización de infraestructuras de energía eléctrica ubicadas en el mar territorial.

Sí ha conseguido enderezarse la situación, en cambio, en relación con un asunto cuya conflictividad venía promovida por el Estado, concretamente, se trataba de la Ley Tributaria de Canarias (Ley 9/2006), cuyo art. 23 contemplaba la regulación de un registro fiscal de valores inmobiliarios como medio de comprobación de valores, lo que vulneraba a juicio del Estado el art. 57 de la Ley General Tributaria, que regula tales medios de comprobación. Se consideraban excedidos los límites constitucionales, en tanto que se preveía un sistema mixto no previsto que venía a mezclar valores de referencia de registros fiscales y precios medios de mercado, y que desplazaba la consideración del catastro inmobiliario como único registro oficial a tener en cuenta en estos casos. Acordada la apertura de negociaciones por la Comisión Bilateral de Cooperación en su sesión de 12 de marzo, se ha alcanzado el acuerdo en nueva sesión de 13 de septiembre, comprometiéndose la Comunidad Autónoma en promover la reforma correspondiente en el plazo de seis meses y modificar el art. 23 en el sentido literal determinado por el propio acuerdo.

Está por ver, en fin, el resultado de las negociaciones pendientes abiertas por la Comisión Bilateral de Cooperación en su sesión de 24 de julio (y cuya publicación ordenó la Resolución de la Secretaría de Estado de Cooperación el 27 de julio, y que se reflejaría en el BOE de 31 de julio), que afectan a las Leyes territoriales de transporte por carretera (Ley 13/2007), que afecta a un considerable número de artículos, y de transporte marítimo (Ley 12/2007), que, en este caso, sólo concierne a su art. 31.7. Así como, desde la perspectiva contraria, esto es, desde los frentes abiertos por la Comunidad Autónoma hacia el Estado, las que se refieren a las Leyes estatales de modificación de la Ley de hidrocarburos (Ley 12/2007), en relación con sus arts. 3.2 b) y c), 5.3 y disposición transitoria vigésima; de modificación de la Ley del sector eléctrico (Ley 17/2007), en

cuanto que modifica sus artículos 3 y 39, ambas dictadas para incorporar las exigencias comunitarias resultantes de sendas directivas sobre los mercados comunes del gas natural y la electricidad; y la Ley de defensa de la competencia (Ley 15/2007), en lo que atañe a sus arts. 6, 9, 11, 13, 23 y 24. Se acordó el inicio de la negociación en estos casos por la Comisión Bilateral de Cooperación en su sesión de 28 de septiembre (se ordenó la publicación del acuerdo por resolución de la Secretaría del Estado de Cooperación el 1 de octubre y se publicó ésta el 10 de octubre).

Fuera del orden estrictamente competencial, resulta también digno de anotarse la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, de resultados de la anulación por la Junta Electoral de la lista presentada por el PP al Ayuntamiento de Garachico, y compuesta sólo por mujeres.

Por último, entre las sentencias recaídas en conflictos abiertos por otras Comunidades Autónomas con singular repercusión sobre Canarias, destaca la STC 46/2007, de 1 de marzo, sobre la Ley Balear 6/1999, de directrices de ordenación territorial, que establece importantes y claros límites a la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, en tanto que por medio de ésta no puede prohibirse la autorización de nuevas infraestructuras aeroportuarias al Estado, ni tampoco subordinar los planes de éste a la emisión de un informe autonómico vinculante sobre la conformidad de las actuaciones previstos en ellos con las directrices, ni en fin determinar en positivo o en negativo las condiciones para que un bien pueda considerarse demanial.

ELECCIONES, VIDA PARLAMENTARIA Y VIDA POLÍTICA

Sobre las elecciones celebradas el 27 de mayo, se han efectuado los comentarios que proceden al inicio de este *Informe*. Corresponde ahora, en consecuencia, centrarse ahora en los restantes aspectos relativos a la actividad parlamentaria y política desplegada en Canarias este 2007.

En relación con la vida parlamentaria, al término de la VI Legislatura, en apenas los tres meses que se corresponden con los primeros del año, la actividad ha sido incesante, y no sólo por el volumen de leyes aprobadas, aspecto al que también se ha hecho referencia.

Entre los debates parlamentarios celebrados, en primer término, destaca el que tiene lugar anualmente a propósito del «estado de la nacionalidad», a finales de enero. La importancia del mismo radicaba en este caso en que el Presidente del Gobierno hizo un balance general del cumplimiento de los objetivos marcados a lo largo de sus cuatro años de gestión: inmigración, sanidad pública, los asuntos europeos y la corrupción fueron los temas a los que dedicó la mayor parte de su intervención inicial. En buena parte, las resoluciones aprobadas al término del debate se corresponden con tales preocupaciones: para frenar la inmigración, en contra de los socialistas, se vino a solicitar a Madrid la ampliación del plazo máximo de retención en los centros de internamiento, la modificación de la normativa de inscripción en el padrón municipal para evitar que se beneficie a los extranjeros en situación irregular y la eliminación del permiso de residencia por arraigo laboral, así como la creación de juzgados especializados en extranjería, el cumplimiento del compromiso de la derivación a otros centros del territorio español de los menores extranjeros no acompañados cuando se supere el número de 300, y el establecimiento de restricciones para la reentrada de los inmigrantes devueltos o expulsados. Tampoco apoyó el PSOE que se cambiaran los términos de la financiación autonómica, lo mismo que una tramitación de la reforma estatutaria que preservara sus aspectos esenciales. Por unanimidad, en cambio, se acordó instar la ampliación del número de médicos especialistas por cuenta del Gobier-

no de Canarias si el Estado no corrige la asignación de los médicos a formar en los hospitales. Por el contrario, fue CC la formación que impidió la unanimidad, al oponerse a que se reprochara al gobierno autonómico la falta de presentación de un código de buen gobierno, así como a que se manifestara el respeto a jueces y fiscales por sus actuaciones en las islas durante los últimos tiempos. Más aún de todo ello, sin embargo, el debate sobre el estado de la nacionalidad tuvo especial repercusión este 2007, porque, en el último momento, el presidente vino a poner fin al principal enigma con vistas a las próximas elecciones, y anunció finalmente su voluntad de no presentarse como candidato de CC.

De este modo, el camino quedó allanado para la búsqueda de un candidato nuevo, lo que se desarrolló conforme a los cauces internos establecidos por esta formación política, esto es, por medio de una convocatoria del consejo político nacional, órgano supremo de CC, donde el candidato debía reunir una mayoría reforzada, que sólo consiguió el segundo de los aspirantes. El primero no pasó de los 50 votos en tres votaciones que se realizaron a propuestas de los representantes de las islas occidentales. En cambio, en la primera votación, el presidente de CC, que promovió su propia candidatura, ya obtuvo 102 de los 121 votos (las 22 abstenciones registradas se corresponden con los votos de dos de las islas orientales, La Palma y El Hierro, que discrepan del conjunto de los acuerdos alcanzados), lo que fue suficiente. En todo caso, no hubo rupturas, como sí las hubo en cambio, en los procesos anteriores, llevados a efecto al mismo propósito, la designación del candidato a la presidencia del gobierno, en 1999 y 2003, que se saldaron respectivamente, primero, con la escisión de CCN y, después, de NC.

Volviendo a la vida parlamentaria, el resultado del debate sobre el estado de la nacionalidad y las resoluciones aprobadas en el curso de su desarrollo permiten ir adivinando un cambio de tendencia, todavía imperceptible quizás, pero que salta a la vista y resulta bien palmario en los últimos plenos de la Legislatura, sobre todo, los celebrados en marzo. Si la Legislatura parecía estar claramente dividida hasta entonces en dos claros ciclos políticos (el primero se había prolongado durante los dos primeros años, con un gobierno de coalición CC-PP; y el segundo, con un gobierno monocolor de CC, con apoyo parlamentario de PSOE, que parecía iba a durar hasta el final), se percibe en efecto en el último instante una especie de tercer y último ciclo, que inaugura y ensaya una tercera fórmula (gobierno monocolor de CC con apoyo parlamentario de PP), que se manifiesta palmariamente en el tratamiento y resolución de dos asuntos de especial trascendencia, al término justamente de la Legislatura.

El primero de ellos tiene que ver con la preceptiva autorización del Parlamento de Canarias al desarrollo de nuevos alojamientos turísticos de máxima calidad, único mecanismo previsto por las propias directrices territoriales para soslayar la prohibición general de incremento de la oferta alojativa. Cuatro eran los proyectos presentados y en estudio (2 en cada una de las islas capitalinas), si bien los de Gran Canaria eran los que proponían la autorización de mayor número de plazas (por estar menos desarrollada su oferta de hoteles de cinco estrellas, según se argumenta: de hecho, con la propuesta se aumenta en más del 50% dicha oferta); y en ellos se situaba la verdadera polémica. El Gobierno planteó finalmente al Parlamento una autorización total de 5.496 camas (en Gran Canaria, uno de los proyectos fue objeto de una drástica reducción: y de las 3.405 camas iniciales pasó a 1.681, vinculadas a infraestructuras complementarias ya existentes, sobre todo, a un campo de golf, después de una última reducción de 109 camas previstas en la zona más próxima a la costa; el otro, que también había sido objeto de una reducción inicial, se quedó en 2.631), un número que supone alrededor de la mitad de las 10.800 susceptibles de autorizarse en todo el trienio, si bien desde el punto de vista de algún informe técnico el cómputo debía hacerse por año (y entonces, no cabría haber autorizado sino 3.600 anuales) y no

cabía la acumulación. Con el apoyo del PP, CC sacó adelante la iniciativa, si bien tuvo que esperar a la convocatoria de un nuevo pleno, porque el PSOE hizo uso de la facultad prevista estatutariamente de dilatar su aprobación si se manifestaba el rechazo de la mayoría de los diputados de una isla. En todo caso, el nuevo pleno extraordinario quedó convocado para el día siguiente.

Y el segundo de los asuntos que se resolvió del mismo modo es el relativo a la conclusión de los trabajos de las dos comisiones de investigación todavía en marcha (de las tres que había habido en la Legislatura). En la del denominado «caso Amorós», se acordó primero evitar las últimas comparecencias (entre ellas, la del propio presidente del gobierno, solicitada por el PP y al que este partido desistió en el último trance); y después en las conclusiones, se pasó de señalarse la existencia de responsables y apuntar la existencia de indicios de delito, a la exclusión de toda responsabilidad en la gestión de un sistema de ingresos y pagos fuera del presupuesto ordinario y en la consideración de que los fondos manejados no eran públicos (sobre la base de que el convenio entre el gobierno y las entidades de crédito que operan en Canarias para establecer el marco de las operaciones activas y pasivas para dichas entidades tenía el mero carácter de patrocinio; y sin que tampoco se percibieran retrasos en el ingreso de determinadas retenciones por rendimientos de capital mobiliario a favor de la agencia tributaria): el dictamen así resultante se aprobó con 34 votos a favor (CC y PP) y 17 en contra (PSOE) más 4 abstenciones. En la denominada «comisión eólica», la discusión resultó aún más acalorada, porque en las conclusiones se omitieron datos fundamentales, a juicio del PSOE. Como en el caso de la autorización de camas turísticas, la oposición de la mayoría de los diputados de una isla determinó la convocatoria de un nuevo pleno extraordinario, en que finalmente, y con la misma mayoría que en el caso antes señalado, se aprobó un dictamen que señala como único responsable político al ex director general de industria, suspendido de militancia del PP.

Se consuma así una Legislatura, particularmente tensa en sus momentos finales, y cuyo tono se va a mantener, si no aumentar, al menos, al principio de la siguiente. Inaugurada la VII Legislatura, en efecto, el primer acto de la vida parlamentaria fue el nombramiento del presidente de la cámara. De sus primeras intervenciones destaca su intención de descentralizar la Cámara legislativa, aunque no sólo para llevarla a Gran Canaria, sino también a otras islas no capitalinas.

Es sabido ya que la formación de gobierno fue un largo proceso, porque se ha comentado también al inicio de este *Informe*. En todo caso, el acuerdo se fraguó finalmente entre CC y PP. A sus respectivas cabezas de cartel electoral les correspondió en el reparto de cargos los puestos respectivos de presidente y vicepresidente del gobierno, y se acordó también que 6 consejerías (de las 10) se quedaban para representantes de las dos islas capitalinas y además que entre ellos hubiera asimismo representación de las dos formaciones, y por tanto los otros 4 puestos serían para personas provenientes de las islas no capitalinas (al final, serían para 2 de Lanzarote, 1 de La Palma y otro de Fuerteventura). Por otro lado, entre CC y PP la proporción sería 6 y 4 consejeros, respectivamente. Los más importantes aspectos del acuerdo suscrito, desde el punto de vista programático, afectaban a la necesidad de profundizar en el desarrollo del transporte interinsular, revisar las directrices territoriales (si bien no se concreta si se trata sólo de actualizar y simplificar su contenido o de aplicar criterios diferentes; más bien parece lo primero), y la creación de una policía propia, con base en el precedente gallego, como complemento por tanto de la policía nacional.

Sobre esta base, en el debate de investidura que se celebró los días 11 y 12 de julio, el candidato a la presidencia del gobierno construyó su propio discurso, anunció leyes inmediatas sobre órganos consultivos de la Comunidad Autónoma y participación ciudadana, una conferencia de presidentes para aglutinar a los de las islas, ayudas en vivienda, la reducción de las listas de es-

pera en sanidad, el incremento de los recursos para África, la rehabilitación de la planta alojativa mediante la creación de una agencia, una agencia también para combatir el cambio climático, la reducción de las tasas portuarias y aeroportuarias, una reducción igualmente de las emisiones de gas, y el aumento de los presupuestos educativos, y de las medidas de lucha contra la corrupción. En correspondencia con su programa electoral, anunció también la voluntad de incentivar la contratación de desempleados con tres o más años de residencia en Canarias, mediante acuerdos con empresarios y sindicatos.

El debate ulterior resultó particularmente áspero y extenso: en su réplica, el candidato habló por espacio de tres horas e introdujo nuevas propuestas de gobierno. Su candidatura resultó finalmente elegida, por 34 diputados (PP y CC), y con la oposición de 26 (PSOE). El nuevo presidente tomó posesión de su cargo al día siguiente (viernes 13), los nombramientos de consejeros (interesa destacar, en fin, su carácter asimismo paritario, con igualdad de hombres y mujeres) se publicarían al día siguiente (sábado 14), y éstos tomarían posesión el lunes 16: la primera reunión del consejo de gobierno se celebraría el miércoles 18, con vistas a comenzar ya el nombramiento de los cargos intermedios, un proceso que se desarrolló en el curso de varias sesiones a lo largo de todo el mes de agosto. La actividad parlamentaria se suspendería en verano y se reanudaría ya en septiembre, con la petición por CC de 30 comparecencias de los nuevos responsables de gobierno, para explicar el sentido de las políticas que plantean promover. El mismo tono de dureza en los debates se ha mantenido prácticamente hasta finales de año.

En el capítulo de la actividad política, más allá de la estrictamente parlamentaria, 2007 ha dado a conocer nuevos casos de supuesta corrupción, que se suman a los ya conocidos con anterioridad y cuyas actuaciones no han finalizado y siguen consecuentemente su curso. Aunque parecen disminuir los nuevos casos, sumados a los anteriores, el número total de supuestos bajo sospecha es, ciertamente, bastante alto.

Entre los nuevos, están los que afectan en Gran Canaria a Mogán (sobre la suscripción de un convenio urbanístico para el desarrollo de una iniciativa turística que excluía la cesión de una parcela de uso comercial de 1.785 metros cuadrados al ayuntamiento y que supuestamente le habría reportado 12 millones de euros: aunque, aparte la desaparición de las parcelas de compensación, se planteaba también la construcción de una depuradora en suelo rústico; en todo caso, lo llamativo del caso es que por pieza separada llegaron a abrirse diligencias, entre otros, contra el entonces Presidente del Gobierno, que de cualquier modo en apenas tres días fueron inmediatamente archivadas) y Santa Brígida (la supuesta trama consistía en este caso, sobre todo, en el pago de comisiones como contraprestación a la adquisición por el ayuntamiento de ciertos productos para atender sus necesidades).

Entre los precedentes del curso anterior, destaca en el denominado caso de Las Teresitas la aparición de distintas sentencias en el orden contencioso-administrativo (una, del Tribunal Supremo, en mayo; y dos, del Tribunal Superior de Justicia, en julio) que se suman a la querrela penal presentada el año anterior. La operación supuestamente consistió en el pago de 52 millones de euros por unos terrenos que habían valido 33 millones tres años antes, con base en un informe técnico (frente a otro, supuestamente, menos caro y más completo); y ello, con el fin de emplear dinero público para evitar la urbanización de un tramo costero que ya podía resultar impedido por virtud de la normativa sobre costas. Una buena parte de la controversia gravita en torno a que el precio de la compraventa no atendió al hecho de que parte de las parcelas (alrededor de un tercio) adquiridas estaban precisamente afectadas por el dominio público marítimo terrestre: el ayuntamiento no instó el reconocimiento de los terrenos ganados al mar territorial

a la finalización de las obras; y de haberse promovido el deslinde la titularidad de los terrenos había revertido al ayuntamiento. Pero, además, se cuestiona la validez de la compra de los terrenos por la junta de compensación en tanto que ésta requiere un apoderamiento expreso al respecto, según se aduce; y también se reprocha la falta de notificación en su día (1989) a algunos propietarios del proyecto de compensación, lo que les impidió formular alegaciones al respecto.

En todo caso, el ayuntamiento intenta evitar las consecuencias de estas resoluciones, por la vía de la imposibilidad legal de ejecución, y de resultas de la aprobación de un nuevo planeamiento urbanístico que supuestamente legitima las actuaciones proyectadas en la zona.

Por último, dentro todavía de este apartado, y entre la actividad realizada por los partidos políticos a lo largo de 2007, habría que referirse al Congreso del PSOE, que se adelanta a otoño de este año, respecto de las fechas inicialmente previstas (si bien ha quedado convocado uno nuevo para 2008), para avanzar en la proclamación como nuevo secretario general del candidato que había sido promovido a la Presidencia del Gobierno, y que tan buenos resultados había obtenido en las elecciones de mayo. Si su candidatura es objeto de un respaldo prácticamente unánime (93%), mayores dificultades de aceptación encontró en cambio la lista de la nueva comisión ejecutiva (63%), que en todo caso reduce a la mitad el número de sus miembros y presenta una composición paritaria entre hombres y mujeres. Se procede asimismo a la creación de un consejo territorial, formado por los siete secretarios insulares; y se propone también la creación de un comité de asesoramiento y estrategia, con vistas a reunirse cada dos o tres meses, y que aglutinará a las personas más destacadas del partido, según se anuncia.

RELACIONES ENTRE CANARIAS Y EL ESTADO

El clima de colaboración entre el gobierno central y el autonómico ha ido en creciente deterioro a lo largo del año y se ha puesto fin de este modo a unas relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma que habían dado importantes frutos en los últimos tiempos.

El primero de los acontecimientos que merece nuestra atención es la III Conferencia de Presidentes, celebrada apenas iniciado el año. Desde Canarias, la cuestión que mayor interés suscitaba era la atinente a la inmigración y, en particular, al traslado comprometido a la Península de los menores inmigrantes que llegaran a las islas y que superaran los 300: afectaba en consecuencia a unos 500. No llegaron a adoptarse medidas concretas, aunque sí se obtuvo el reconocimiento de la difícil situación de Canarias y la creación de una conferencia sectorial en la materia, con vistas a constituirse en dos meses y con capacidad ejecutiva para abordar el problema de los menores. En distinto orden de cosas, sí se consiguió el compromiso de que el grupo de población del Consejo de Política Fiscal y Financiera elaborara en seis meses un informe sobre el impacto de la población en el gasto de las Comunidades Autónomas y sobre su presión sobre los servicios públicos; así como el reconocimiento del sector turístico como una prioridad dentro del Plan Nacional I+D y la creación de una Plataforma de Observación Oceánica en Canarias, dentro del nuevo Mapa de Instalaciones Científicas y Técnicas, que comprende 24 nuevas instalaciones a construir si se llega al acuerdo de cofinanciación correspondiente, en el plazo de cuatro años (no, en cambio, el Instituto Vulcanológico de Canarias).

En febrero tuvo lugar la convalidación por el Congreso de los Diputados del nuevo REF, aprobado por Decreto Ley al término del año anterior y que resultaba imperativo como consecuencia de las nuevas directrices comunitarias sobre ayudas de Estado con finalidad regional. No se

atendió el requerimiento del PP para que se impulsara su tramitación como proyecto de ley; así, pues, en tanto que permanecen invariables, sobre los contenidos del nuevo REF, obligado resulta remitirse a lo indicado en el *Informe* correspondiente al año pasado.

Es importante señalar con todo, en este mismo orden de cosas, que a finales de este año, se ha procedido por vez primera al desarrollo reglamentario del REF, lo que aumenta la seguridad jurídica requerida por esta materia y demandada por los operadores, por cuanto que los conflictos de interpretación de la normativa legal han sido constantes y han afectado a importantes sumas de dinero. No cabe tampoco avanzar en este *Informe* las novedades que incorpora (no se ha publicado todavía el reglamento), aunque se adelanta un tono restrictivo, en correspondencia, todo hay que decirlo, con el texto legal: a la vista de este último, difícilmente podía haber sido de otro modo.

Al Decreto Ley específico antes indicado para Canarias, ha seguido otro, ya en verano (posteriormente, convalidado también por el Congreso de los Diputados), con miras a disponer las ayudas precisas para paliar los daños causados por sendos incendios acaecidos en las islas de Gran Canaria y Tenerife en la indicada época del año. Las ayudas son de dos tipos: subvenciones directas, tanto para los particulares como para las instituciones afectadas (se reconocen compromisos de financiación de hasta el 50% de las obras de reparación de las infraestructuras e instalaciones de los municipios y cabildos, que se hará por el procedimiento de emergencia) y exenciones fiscales, para las explotaciones agrícolas y ganaderas con pérdidas superiores al 20%. También exenciones y reducciones en tributos como el IBI, IAE, tasas de tráfico e IRPF, además de la exoneración o moratoria del pago de las cuotas a la seguridad social, así como ayudas de emergencia para quienes hubiesen visto dañada su vivienda. En fin, igualmente, préstamos del ICO, para la reposición de instalaciones, automóviles y locales, y la creación de una base permanente de la unidad militar de emergencias. En cualquier caso, no hay limitación de créditos y se prevé un plazo de tres meses para gestionar la totalidad de las ayudas.

Dentro de las actuaciones del Gobierno de la Nación con proyección sobre Canarias, interesa destacar asimismo la subida de los complementos de destino del personal judicial (jueces y magistrados, fiscales y secretarios) residente en las islas capitalinas, hasta en un 160% (de 164 a 427 euros); aunque sin alcanzar el propio de las no capitalinas, con vistas a mantener también todavía el incentivo de estas últimas.

Y también, en fin, ha aprobado el Gobierno, desde la perspectiva ambiental, la declaración de utilidad pública de los terrenos ubicados en la zona de servidumbre de los islotes que integran el archipiélago Chinijo (dada su alta protección, procede su valoración como suelo rústico): ello, sin perjuicio de que la compra del resto del suelo pueda llegar a materializarse también, aunque en otro expediente.

Los incidentes más ásperos en las relaciones que nos ocupan ahora surgieron con todo a finales de año, y con motivo de la respectiva aprobación de sus presupuestos. Los de Canarias fueron duramente rechazados por el PSOE. Y los estatales tropezaron ya con el cómputo inicial de las cuentas, por entender la Comunidad Autónoma que no procedía tomar en consideración, por prescripción, las deudas contraídas por la liquidación defectuosa del IGIC de cuya recaudación no se había descontado el dinero obtenido por el IGTE, por lo que no procede detraer cantidad alguna del presupuesto. La falta de inversión suficiente, en cuantía coincidente con la media de la inversión general y en contra de los criterios de la legislación sobre el REF, motivó finalmente la presentación de una enmienda a la totalidad en el Congreso; primero; y en el Senado, la ulte-

rior adhesión al veto de CIU. En todo caso, el presupuesto salió aprobado (incluso, fue votado por uno de los dos representantes de CC, así como el de NC, que desde el principio había sido proclive, y negociado incluso la incorporación de de algunas partidas suplementarias); y con ello, una cifra global de más de 800 millones entre inversiones directas y transferencias a la Comunidad Autónoma, lo que representa un incremento global en torno al 20%, en relación con las cuentas del año anterior.

RELACIONES ENTRE CANARIAS Y EL EXTERIOR (EN PARTICULAR, LA UNIÓN EUROPEA)

Afrontada, y resuelta a finales del año pasado, la siempre difícil cuestión de la renovación del REF y de los instrumentos que lo integran, a lo largo de 2007 la atención en el ámbito de la Unión Europea se ha centrado en la distribución de los fondos estructurales que corresponden a Canarias y que ya se han otorgado, para el sexenio 2007-2013, en una cuantía de 1.500 millones de euros (lo que supone el 4,7% del total de fondos estructurales que recibe España).

Canarias ha dejado de formar parte de las regiones Objetivo 1 y se encuentra en una fase transitoria («phasing in») hacia el grupo de regiones Objetivo 2 o de competitividad. Con vistas a ser invertidos, entre otros, en puertos, aeropuertos, infraestructuras sanitarias, gasísticas y, en general, en ejes estratégicos de desarrollo, sólo a final de año ha resultado aprobado por la Comisión Europea el programa operativo presentado por el Gobierno de Canarias. La mayor parte de los fondos provienen del FEDER (unas dos terceras partes); pero también del Fondo Social Europeo, con destino a financiar políticas de empleo y lucha de exclusión social; y de algunos otros programas específicos (desarrollo e investigación, asistencia técnica, etc.).

No se ha abordado, y está por ver si efectivamente termina por hacerse, la aplicación de medidas específicas de promoción del empleo para residentes, lo que puede tener dificultades en Canarias; aunque desde el Gobierno autonómico se afirma que la reciente Comunicación de la Unión Europea sobre las regiones ultraperiféricas proporciona a ello la necesaria cobertura. Lo cierto es que la Unión Europea sólo ha aceptado hasta ahora las propuestas de Dinamarca y Austria, para que quienes no son residentes permanentes no puedan adquirir una segunda residencia en dichos países. De suscitarse finalmente esta cuestión, corresponderá su examen ya en 2008.

En el ámbito de las relaciones exteriores, definitivamente, la Casa de África, ubicada en Gran Canaria, ha comenzado a funcionar, una vez culminadas las obras de acondicionamiento del edificio. Pretende servir de puente y de intercambio de experiencias, sobre todo, con los países de África occidental.

Por otro lado, las cifras de la inmigración han experimentado un descenso notabilísimo (más del 60%), ha mejorado el sistema de control de fronteras y de interceptación de barcos; y se han suscrito asimismo importantes convenios bilaterales con la mayor parte de los países africanos de los que proviene la inmigración en origen.

El problema más acuciante parece ahora el tratamiento de los menores no acompañados: las islas están saturadas, no es fácil que otras Comunidades Autónomas acepten el traslado; y desde Canarias se invoca la responsabilidad del Estado, que se ha comprometido a ello, tratando de distinguir técnicamente a tal efecto la mera acogida, que correspondería a las Comunidades Autónomas, de la tutela, propiamente dicha, que podría serle atribuida a aquél.

2008

RASGOS GENERALES 2008

Las elecciones generales, cuya celebración ha correspondido realizar en marzo de este año, constituyen siempre un acontecimiento de primera magnitud que está en grado de afectar al rumbo ordinario de la actividad política e institucional de cualquier Comunidad Autónoma. En el caso concreto del archipiélago canario, ello es tanto o más evidente cuando el poder político en su conjunto lo detentan básicamente tres grandes fuerzas políticas, los dos grandes partidos nacionales y otro de corte nacionalista, ninguno de las cuales llega a alcanzar ni en este Legislatura, ni en las anteriores, la mayoría absoluta precisa para la formación de un gobierno monocolor.

La obligada formación de un gobierno de coalición parlamentaria desde el primer instante puede afectar a la consistencia de sus líneas de actuaciones y comprometer incluso su propia estabilidad; y ello a su vez puede agravarse o amortiguarse, según los casos, a partir del resultado electoral general; y, más aún que el resultado concreto obtenido respectivamente en las islas por cada una de las fuerzas políticas actuantes en Canarias, está en grado de influir en ello el definitivo color político del Gobierno de la Nación que ha de constituirse después de celebradas las elecciones generales.

Como es sabido, el PSOE ganó tales elecciones generales. De haber ganado el PP, probablemente el pacto de gobierno existente en Canarias CC-PP no sólo se habría mantenido sino podría incluso haber salido fortalecido. No puede sostenerse con total seguridad, ciertamente, que, como no ha sido así, tenga que suceder lo contrario, esto es, que dicho pacto haya salido debilitado.

Sin embargo, no es fácil hacer política en Canarias si falta la sintonía suficiente con el Gobierno de la Nación: la colaboración mutua se torna muchas veces en una exigencia indeclinable para promover el desarrollo económico y social del archipiélago, y capitalizar los éxitos correspondientes. Es difícil por eso que pueda persistir una situación de permanente tensión y de enfrentamiento continuo.

Conforme a lo expuesto de alguna manera, cabe indicar que se ha mantenido en este 2008 el actual pacto de gobierno CC-PP, pero se ha podido igualmente percibir el inicio de un cierto cambio en el tono de los planteamientos y reivindicaciones formuladas desde el Gobierno de Canarias, y lo mismo puede decirse al revés, respecto de la oposición.

No por ello, sin embargo, ha dejado de mantenerse firme y nítidamente, en el ámbito interno de la Comunidad Autónoma, la línea de separación entre ambos polos, gobierno y oposición.

Entrando ya en otros derroteros, la preparación de la contienda electoral, el acontecimiento mismo de las elecciones generales, la definitiva cristalización del gobierno y la redefinición de las relaciones en el sentido antes indicado son factores que han dado lugar, también, a la formación de un clima impregnado de una cierta transitoriedad durante todo este año, lo que se ha reflejado en el plano de la actividad política e institucional.

Probablemente así la primera causa de la escasa actividad legislativa desplegada este año pueda estar efectivamente en ello, si bien ha de resaltarse que el ritmo natural y habitual de toda Legislatura determina asimismo, con carácter general, que la actividad legislativa avance lentamente los primeros años y sólo se agilice al final. En todo caso, sea por una u otra explicación, seis leyes es, ciertamente, un balance poco alentador para el segundo año de una Legislatura. En cuanto a su contenido, por lo demás, la mayoría de ellas (cuatro) se incardina en el área de economía y hacienda. Sobresale de cualquier manera la creación de la policía autonómica (Ley 2/2008 [BOE núm. 175, 21/07/2008]), sin el respaldo de la oposición.

Tampoco ha sido especialmente intensa la actividad normativa del Gobierno. El apartado habitualmente dedicado a este pormenor se aprovecha para dar cuenta de algunas iniciativas de interés por su proyección más allá de las fronteras del Estado, como la creación de delegaciones y oficinas en el exterior, la modificación de la reglamentación de la Presidencia del Gobierno para introducir la figura del Comisionado de Acción Exterior con categoría de Consejero, o las incertidumbres desde el punto de vista de la normativa europea que ha suscitado la difusión de un documento que puede calificarse de «soft law» como es la denominada «Estrategia de Empleo de Canarias 2008-2013».

En el ámbito de la conflictividad constitucional, sin que se haya resuelto ninguno de los asuntos pendientes, se han incrementado significativamente los recursos de inconstitucionalidad promovidos este año (cinco). Dentro del sello propio de este capítulo del *Informe* dedicado a Canarias que parece decantarse este año de modo natural a destacar las actuaciones con relevancia en el exterior, ha de indicarse que 2 de dichos recursos tienen por telón de fondo el alcance de las competencias sobre el medio marino. Pero sin duda el más importante es el promovido contra los Presupuestos Generales del Estado de 2008, en tanto que se suscitan no sólo cuestiones de índole competencial sino relacionadas también con aspectos importantes de nuestro sistema de fuentes.

Ya en distinto apartado, se ofrece una aproximación a los resultados deparados en Canarias por las elecciones generales. Y, en el mismo lugar, sobre la vida parlamentaria, se da cuenta igualmente del desarrollo del primer Debate sobre «el estado de la nacionalidad» de la Legislatura, de la toma de posición institucional conjunta adoptada sobre la cogestión aeroportuaria y de la inminente constitución de una comisión de investigación. Cierra este espacio una referencia a la vida de los partidos políticos, todos los cuales han celebrado sus respectivos congresos regionales, en clave de continuidad los de PP y PSOE, y en clave de profundos cambios en el caso de CC, puesto que los cambios han afectado en este caso prácticamente a todo, como se detallará más adelante, personas, programas, régimen de funcionamiento interno y sistema de relaciones entre partido y gobierno.

Se ha recuperado, después, un apartado sobre la vida local, urbanismo y territorio, para incluir dentro del mismo los distintos conflictos relacionados con este ámbito, que han sido particularmente importantes este 2008 (empezaría a extenderse más de la cuenta esta introducción si nos detenemos ahora en ello, pero cabe resaltar que en cualquier caso empiezan a impresionar las sumas indemnizatorias a las que ascienden las condenas impuestas a la Administración por razones territoriales).

Y el capítulo dedicado a Canarias dentro de este *Informe* se cierra, en fin, con sus dos apartados habituales, dedicado el primero de ellos a subrayar las relaciones de Canarias con el Estado (que incluye aspectos como el desarrollo reglamentario del régimen económico y fiscal especial

de Canarias, la actividad convencional realizada con referencia particular a la suscripción del convenio de aguas o de obras hidráulicas, y la toma de posición de los respectivos gobiernos en los debates sobre presupuestos); y el segundo, a las de Canarias y el exterior (se profundiza en este punto sobre la reforma de la Presidencia del Gobierno con indicación de los diversos órganos con relevancia exterior, se analiza una importante resolución judicial recaída este año sobre delimitación de las aguas, y se detallan en fin los avances singulares de las relaciones especiales con Marruecos).

LA LEGISLACIÓN

Escasa ha sido una vez más la actividad legislativa desarrollado a lo largo de este 2008. Finalmente han visto la luz seis leyes, todas las cuales salvo una han sido consecuencia de la tramitación de Proyectos de Ley. En sí mismo, el escaso número de leyes aprobadas no tiene por qué ser considerado un dato negativo, una vez que el ordenamiento autonómico se ha completado después de un esfuerzo particularmente importante, desplegado sobre todo durante la década de los noventa del pasado siglo. Pero también, y seguramente más aún, han influido en ello los factores antes indicados en la introducción a este *Informe*.

Entre las leyes aprobadas, sin duda, la más importante es la de la creación de la policía canaria (Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria), un asunto que llevaba planteándose durante varias legislaturas sin éxito porque PSOE y PP sumaban sus fuerzas en contra de esta reivindicación básicamente sostenida por los nacionalistas de CC. Han cambiado ahora las cosas, sin embargo, porque PP comprometió su apoyo en el pacto de gobierno. La Ley ha obtenido por tanto el respaldo de 34 votos y la oposición de 26.

Aparte del diseño general del cuerpo de la policía autonómica y el estatuto de sus miembros, las competencias ostentadas por los órganos de la Comunidad Autónoma respecto del mismo, y su sistema de relaciones con las demás policías, sus funciones se detallan en el importantísimo art. 19 (se diferencian entre: las que son objeto de especial atención, como ordenación del turismo, inspección del transporte, cumplimiento de la normativa cultural, protección y tutela de menores e inmigrantes, colaboración con servicios de salvamento marítimo; las que se realizan en régimen de especial colaboración con la policía nacional y guardia civil, como vigilancia del litoral, control de explosivos, control de la inmigración irregular, verificación del resguardo fiscal y control de las empresas de seguridad; y las de prestación simultánea e indiferenciada con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, como la cooperación a la resolución amistosa de conflictos privados, la prestación de auxilio en catástrofes y el cumplimiento de las normas ordenadoras de la conservación de la naturaleza, medio ambiente, recursos hídricos, caza, pesca y montes).

Sin embargo, la implantación real de la policía autonómica puede resultar difícil, porque el Estado ha negado claramente su apoyo y, más aún a corto plazo, por la situación económica actual, que ha motivado que incluso el propio Gobierno de Canarias minore sus propias previsiones. Los primeros efectivos se harían realidad el próximo año. En principio, se trataba de 120 agentes, para que en 2011 llegaran a 300 y que en la próxima década se alcanzara el número total de 1.700 agentes, porque a partir de 2011 la intención es cubrir las plazas vacantes de la guardia civil y la policía nacional. Dada la crisis, el número inicial de efectivos se ha reducido a 100: 50 corresponden a la escala básica, se accede por oposición y acaba de publicarse la correspondiente oferta de empleo público; y otros 50 habrán de provenir de otros cuerpos de seguridad (la

Ley reconoce y garantiza el mantenimiento del sistema de seguridad social o previsión que tenían en el cuerpo de procedencia). Por otro lado, el despliegue inicial hasta 2011, a cubrir exclusivamente con cargo a la Comunidad Autónoma, se ha extendido a 2013. También la policía local puede asumir las funciones propias de la policía autónoma, mediante la encomienda de servicios y a través del convenio correspondiente.

Otra ley digna de mención por su repercusión económica es la Ley 3/2008, de 31 de julio, de devolución parcial de la cuota del impuesto especial de la Comunidad Autónoma sobre combustibles derivados del petróleo y de establecimiento de una deducción autonómica en el impuesto sobre la renta de las personas físicas por la variación del euríbor (BOE núm. 213, 03/09/2008), aunque en realidad, como se desprende incluso de su propia denominación, se concreta después prácticamente en dos únicas medidas. La primera se dirige a los transportistas y agricultores, a quienes devuelve el 30% del impuesto sobre carburantes y la segunda a las familias con créditos hipotecarios en cuanto les permite deducir del tramo autonómico sobre el IRPF las ayudas otorgadas para paliar el incremento del euríbor en hipotecas con interés variable.

En esta misma materia, la Ley 6/2008, de Medidas Tributarias Incentivadoras de la Actividad Económica (BOE núm. 39, 14/02/2009), ha incorporado ya a finales de año mayor número de medidas. Se modifica la normativa reguladora del impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo (para excluir los biocarburantes mezclados con gasolinas o gasóleos, y equipararse así a lo dispuesto por la legislación general reguladora del impuesto sobre hidrocarburos que no es aplicable en Canarias), así como la de otros tres impuestos (la del impuesto general indirecto canario, para elevar de rango el plazo de solicitud de devolución del impuesto satisfecho o soportado por empresarios o profesionales no establecidos en Canarias; la del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, para establecer nuevos tipos reducidos en la adquisición de vivienda habitual por familias numerosas, o por menores de 35 años, o de vivienda de protegida que tenga la consideración de vivienda habitual, y de los documentos notariales correspondientes; y en fin la del impuesto sobre sucesiones y donaciones, para facultar al contribuyente para promover la tasación pericial contradictoria contra la liquidación efectuada sobre la base de valores comprobados administrativamente, y para suprimir la exigencia de documento público en los seguros de vida que deban tributar como donación, introduciéndose asimismo una limitación temporal en la bonificación para evitar posibles fraudes). Sendas disposiciones adicionales permiten asimismo efectuar reajustes en la distribución del bloque de financiación canario de los tributos integrantes del régimen económico y fiscal especial de Canarias, y algunas modificaciones de la Ley 11/2006, de Hacienda Pública Canaria (ciertamente puntuales estas últimas; pero que no por ello deja de plantear los problemas de relación intraordinamental que suscitan siempre estas reformas).

Al área de economía y hacienda cuya actividad legislativa ha sido destacada durante 2008 (cuatro de las seis leyes aprobadas proceden de este ámbito) hay que adscribir asimismo la Ley 1/2008, de 16 de abril, de modificación de la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE núm. 113, 09/05/2008). Una norma puntual en este caso, de artículo único, que se limita a dar una nueva redacción de la regulación del registro de valores inmobiliarios de Canarias (art. 23 de la Ley Tributaria), como consecuencia del acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, para evitar el recurso de inconstitucionalidad que podía haberse planteado en otro caso, sobre el alcance de dicho registro que, según se dispone, queda circunscrito a la aplicación de los tributos gestionados por la Comunidad Autónoma.

Y, en fin, dentro del área de economía y hacienda, obligado es asimismo incluir la Ley 5/2008, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias de 2009 (BOE núm. 39, 14/02/2009): no obstante el severo ajuste del gasto público que resulta obligado a partir de la situación económica actual, ha intentado preservarse el componente incentivador de la actividad productiva que el presupuesto puede también contribuir a propiciar. La Ley 5/2008 incluye dos nuevas fundaciones (una de ellas, la fundación canaria para la acción exterior), introduce una mayor liberación en la vinculación de los créditos, algunos ajustes en el régimen general de las modificaciones de crédito (particularmente, sobre incorporaciones de crédito), y la tramitación directa de las modificaciones presupuestarias por algunos organismos públicos, todo ello dentro de su contenido mínimo necesario dispuesto constitucionalmente; así como un conjunto de normas relacionadas con dicho contenido mínimo para facilitar su interpretación y ejecución (entre éstas, los incrementos de personal: se contempla junto a la subida del 2% otra adicional de un 1% para aumentar el complemento específico y posibilitar que pueda percibirse en 14 pagas anuales), o que se estiman también necesarias por su carácter presupuestario o para agilizar su gestión (entre éstas, algunas tales como la posibilidad de incrementar la deuda pública, o una nueva regulación para los avales de la Comunidad Autónoma).

Para concluir la lista, habría que citar ya en distinto ámbito, en el ámbito de la ordenación del territorio y medio ambiente, la Ley 4/2008, de 12 de noviembre, por la que se introduce la obligatoriedad del examen y análisis ponderado de la alternativa cero en la legislación canaria sobre evaluación ambiental de determinados proyectos (BOE núm. 292, 04/12/2008). Su título expresa perfectamente su objeto, y a tal efecto se procede a una modificación puntual de la Ley 11/1990, de Prevención de Impacto Ecológico (arts. 11.5, 12.4.6) y 13.2.c)), para ampliar su ámbito de aplicación e imponer la exigencia de considerar la alternativa cero, esto es, la no realización de la actuación proyectada, respecto de los proyectos elaborados en desarrollo de un plan o programa que no hayan sido objeto de evaluación estratégica.

Por completar este apartado, entre los proyectos legislativos en curso de tramitación habría que destacar el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en Materia Turística y Territorial, cuya tramitación acaba de superar además la enmienda a la totalidad presentada por el PSOE. Son de gran alcance las medidas que pretenden introducirse por medio de este texto.

De acuerdo con la versión inicial del Proyecto, en relación, primero, con el turismo, como regla general, los únicos establecimientos que se permiten son los vinculados a la rehabilitación o a la renovación de la planta alojativa: ambas actuaciones se fomentan incluso, otorgando mayor número de camas (duplicando o triplicando las actuales) si se llevan a efecto. En otro caso, como alternativa para los titulares de proyectos urbanísticos no desclasificados con anterioridad queda, o bien la desclasificación con la consiguiente indemnización, la sustitución de las edificaciones previstas por infraestructuras dedicadas al ocio, o el traslado del aprovechamiento a otros lugares mediante convenio con los ayuntamientos a fin de desarrollar nuevos usos industriales, comerciales o residenciales, en este último caso, siempre que al menos del 30% de las viviendas sean de protección oficial. Como excepción, se admite la construcción de hoteles de nueva creación, de cinco estrellas, en un único supuesto, hoteles escuela o establecimientos, con el 10% para docencia, y el 60% de cuya plantilla ha de provenir del Servicio Canario de Empleo y durante un período mínimo de 6 años. Estas condiciones están abiertas a cualquiera, de cumplirse, lo que pretende asegurar la igualdad y evitar las sospechas habituales frente a cualquier proceso de selección, como precisamente había venido sucediendo con el actual sistema en vigor. Durante los próximos cinco años se cierra además toda posibilidad de clasificar nuevos suelos turísticos.

En relación con la ordenación urbanística y territorial, por otro lado, se simplifica el régimen de los proyectos de actuación territorial y calificaciones territoriales, como también el de las directrices sectoriales; se habilita directamente a los ayuntamientos (ahora, depende de los planes insulares y generales) para calificar suelo industrial (que por otro lado queda desclasificado en 4 años si no se destina a dicho uso), al margen de las grandes urbanizaciones industriales, porque se garantiza que el 30% se urbanice en parcelas de 300 m (ahora, 1000); se permite destinar parte del suelo rústico a la implantación de energías renovables cuando no supere el 30%; se procede a legalizar un buen número de actividades ganaderas; se faculta también el desarrollo del suelo en municipios cuyo planeamiento no está adaptado; y, en general, se legitima la realización de actuaciones urbanísticas que aun cuando no previstas por el planeamiento tampoco aparecen prohibidas por éste.

Tampoco carece de relevancia el Proyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que también ha iniciado su tramitación parlamentaria. Otros que igualmente están en curso son los relativos a la Agencia Canaria para el Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias, y Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias.

Teniendo presente que también esperan su turno otras Proposiciones de Ley, en distintas materias concernientes a la igualdad entre hombres y mujeres, declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, exigencia del pago de un canon por la realización de determinadas obras públicas en suelo rústico, emplazamiento de infraestructuras de radiocomunicación y telefonía móvil de Canarias (en cambio, una iniciativa popular avalada por 45.000 firmas, encaminada a impedir con carácter general el crecimiento de la oferta alojativa en Canarias, ha sido finalmente rechazada, lo que ha causado una importante polémica, no sólo porque al rechazarse de plano se ha impedido incluso entrar en su examen y en la posibilidad siquiera de proponer enmiendas, cercenando o debilitando el derecho a la participación política por medio de la iniciativa legislativa popular, sino también porque el rechazo parlamentario se sustanció con la oposición del Gobierno de Canarias, al menos, de su Presidente que se había manifestado incluso por escrito a favor, por medio de la remisión del correspondiente informe), cabe concluir que comienza a apreciarse un significativo incremento de la actividad legislativa, con vistas al inicio del tercer año de la presente Legislatura.

LA ACTIVIDAD NORMATIVA DEL GOBIERNO

Tampoco ha sido excesivamente abundante la producción de normas reglamentarias durante este año, si bien resultaría arduo incorporar a las páginas de este *Informe* la correspondiente relación, por lo que, como es habitual, nos remitimos en este punto a las fichas incluidas en el CD que acompaña al mismo. En todo caso, la normativa reglamentaria aprobada ha abarcado prácticamente todos los sectores: cabe así mencionar economía y hacienda (Decreto 1/2008: regulación de avales de la Comunidad Autónoma), presidencia, seguridad y justicia (Decretos 123/2008: hipódromos y apuestas hípcas; 133/2008: nueva oficina judicial; y 204/2008: uniformidad de la policía), educación (Decretos 138/2008: ordenación y currículo educación infantil; 168/2008: enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de los títulos de grado, master y doctorado; 187/2008: ordenación bachillerato; 219/2008: acontecimientos deportivos de interés general; y 702/2008: currículo bachillerato), sanidad (Decretos 230/2008: carrera profesional del personal diplomado sanitario y 231/2008: carrera profesional del personal sanitario de formación profesional y de gestión y servicios), vivienda (Decreto 185/2008: actuaciones para el

Plan de Vivienda de Canarias: destaca en este punto la reforma para permitir la calificación de viviendas libres de nueva construcción ya terminados o en proceso de ejecución como de protección oficial), obras públicas (Decreto 232/2008. seguridad en obras e instalaciones hidráulicas subterráneas), turismo (Decreto 215/2008: agencias de viajes), asuntos sociales (Decreto 54/2008: procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, reformado por Decreto 163/2008). También habría que destacar el Decreto 161/2008, sobre delegaciones y oficinas sectoriales del gobierno en el extranjero.

Particular polémica ha suscitado un documento elaborado por el Gobierno de Canarias, que puede calificarse como de «soft law», y que encaja dentro de las líneas de actuación anunciadas en la Legislatura, aunque ciertamente entonces, no obstante su carácter polémico, parecía querer traducirse en normas reglamentarias o incluso legales. Es la denominada Estrategia de Empleo de Canarias 2008-2013, que no sólo ha visto mermado su valor jurídico: se elimina además la residencia oficial o el domicilio social en Canarias como criterio de ponderación en los concursos públicos promovidos por la Comunidad Autónoma para las empresas que opten a una licitación en tales casos, como se pretendía inicialmente. Se mantiene en cambio como criterio de ponderación que las empresas tengan contratadas a personas que llevan residiendo al menos tres años en Canarias, aunque se suaviza su relevancia («con un bajo porcentaje de ponderación») reduciendo su número a un porcentaje no especialmente significativo. En todo caso, la Unión Europea, a través de la Dirección General de Empleo, ha pedido la remisión del documento, lo que no es habitual en estos casos, y ha comunicado por carta a España que el documento «puede incumplir» el art. 39 del Tratado y el Reglamento 1612/68/CEE. En esta admonición parece que ha quedado la cosa, en tanto que no se ha plasmado el documento en leyes ni decretos, como antes señalamos, ni siquiera ha sido sometido a informe del Consejo Económico y Social, ni de los sindicatos, y carece de la denominada ficha financiera, por lo que parece a la postre haberse tratado de una simple declaración de intenciones.

En el ámbito de la nueva organización del Gobierno y de las Consejerías, el alcance de las novedades es mucho menor que las que pudieron registrarse el año anterior, lo que es completamente lógico, puesto que 2007 había sido año de nuevas elecciones autonómicas y ello había dado lugar a la formación de un nuevo Gobierno que, en la actualidad, permanece sin variación. Hubo entonces que remodelar la planta orgánica procedente de la Legislatura anterior, y no ha sido menester cambiarla mucho este año.

Tal vez quepa destacar la definitiva reestructuración de la Presidencia del Gobierno (Decreto 129/2008, de 3 de junio). Bajo la dependencia directa del Presidente se sitúan, además de la figura del Comisionado de Acción Exterior de la que nos ocuparemos más tarde en este *Informe*, dos Viceconsejerías (de la Presidencia y de Comunicación y Relaciones con los Medios; una tercera, la de Emigración y Cooperación con América, depende del Comisionado de quien dependen también tres Direcciones Generales), la Secretaría General, una Dirección General (del Gabinete del Presidente) y tres Agencias (Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información, Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático y Agencia Canaria de Rehabilitación de la Planta Alojativa Turística). El Vicepresidente del Gobierno, por su parte, dispone como tal de una Dirección General. Queda asimismo bajo la órbita de la Presidencia del Gobierno un grupo importante de órganos colegiados (entre ellos, el Consejo Asesor del Presidente); y la Presidencia presta también apoyo administrativo a la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad

Autónoma de Canarias para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, la Comisión Mixta de Transferencias, y la Comisión de Coordinación y Planificación). Todos estos órganos son objeto igualmente de regulación con posterioridad, sea en el articulado mismo del Reglamento, sea en las disposiciones adicionales del Decreto. Entre estas últimas llama la atención la Conferencia de Presidentes (disposición adicional undécima), configurada como foro institucional de colaboración del Presidente del Gobierno de Canarias y de los Presidentes de los Cabildos, de la que sin embargo apenas nada se precisa: queda ello confiado a una normativa interna de funcionamiento.

También se han aprobado nuevos reglamentos orgánicos para las Consejerías de Presidencia, Justicia y Seguridad (Decreto 22/2008) Bienestar, Juventud y Vivienda (Decreto 167/2008) y Turismo (Decreto 240/2008).

Aparte del Gobierno, la atención empieza ahora a dirigirse también al campo de la Administración. Sobresale en este plano un Acuerdo de Gobierno (publicado el 28 de abril de 2008), por el que se aprobó un programa de actuación bajo la denominación «Acciones para la modernización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias», con cinco ejes de actuación (potenciación de la Administración electrónica y mejora de la sostenibilidad, Administración Pública más cercana al ciudadano, el empleado público como dinamizador del cambio, mejoras de ámbito organizativo y de gestión administrativa, y cooperación y coordinación con las Administraciones Públicas y promoción exterior) que ha de ser objeto de concreción anual: precisamente, las correspondientes al próximo año 2009 se aprobaron por Orden de 25 de septiembre de 2008. Habría que destacar también en este plano la Resolución de 26 de septiembre de 2008 de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, por la que se dispone la publicación del acuerdo por el que se aprueban las medidas de choque para la simplificación y reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación.

Si en 2007 le había tocado el desgraciado turno de los acontecimientos catastróficos a la isla de El Hierro, en 2008 le ha correspondido soportarlas a La Gomera en el mes abril. Para paliar los daños, el Gobierno dictó el Decreto 89/2008, de 29 de abril, que después completaría el Gobierno de la Nación (Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de mayo: dicho Acuerdo se publicaría por Orden de la Presidencia del Gobierno el 10 de mayo): se trató de un importante incendio que llegó a afectar al Parque Nacional de la Isla.

También hubo importantes inundaciones, que afectaron a El Hierro, La Gomera y la parte norte de Tenerife: para la reparación de cuyos daños hubo de aprobarse asimismo un conjunto de ayudas mediante Decreto 111/2008.

Ya por último, entre las resoluciones judiciales adversas para el Gobierno de Canarias a lo largo de 2008, y entre algunas otras que se indicarán después dentro de un apartado específicamente dedicado al urbanismo, sobresale la que ha tenido lugar a finales de año, y que ha llevado a la anulación del concurso para la adjudicación de las TDT en Tenerife, una novedosa resolución judicial a nivel nacional fundamentada en la falta de justificación del informe externo recabado a favor de una determinada empresa consultora y determinante a la postre de la adjudicación del concurso, así como de la irracionalidad en la puntuación otorgada en dicho informe a las ofertas presentadas, en virtud del propio baremo establecido en las bases del concurso.

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

No se han resuelto conflictos constitucionales pendientes, pero sí ha sido un año en que la conflictividad constitucional ha aumentado de forma especialmente significativa, consolidándose en cualquier caso la tendencia apuntada en el año anterior. Hay que dar cuenta de cinco nuevos recursos de inconstitucionalidad, cuatro de los cuales han sido promovidos por el Gobierno de Canarias y uno por el Gobierno de la Nación. Podía haber habido incluso alguno más, pero han quedado en el camino. Y podían también haber sido más amplios los recursos efectivamente interpuestos, pero llegaron antes a alcanzarse ciertos acuerdos al respecto que lo impidieron. Todo lo cual confirma la utilidad de la Comisión Bilateral de Cooperación como punto de encuentro, con vistas a reducir la litigiosidad, en tanto que permite esclarecer el alcance de algunos extremos virtualmente conflictivos, mediante interpretaciones conjuntas, o bien promoviendo en su caso las modificaciones puntuales oportunas.

Es preciso ahora dar cuenta de todo ello, no sin antes observar, también con carácter general que en el segundo semestre del año parece que puede percibirse una reducción de la litigiosidad. De todos modos, habrá de esperar al próximo año para determinar si ello se confirma. De ser así, puede ser un síntoma más de los nuevos tiempos, esto es, del restablecimiento de un cierto clima de concordia entre los Gobiernos de la Nación y de Canarias.

En cualquier caso, dejando atrás pronósticos y especulaciones, en cuanto a lo que 2008 ha depurado, habría que comenzar por destacar que los asuntos promovidos en 2007 prosiguen su tramitación ordinaria ante el Tribunal Constitucional (se recordará: el conflicto de competencia promovido por el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto 1028/2007, sobre instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, y los recursos de inconstitucionalidad también promovidos por el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/2007, de Suelo, y contra la Ley 5/2007, de Red de Parques Nacionales); o, más bien, habría que indicar que inician propiamente dicha tramitación, puesto que no ha sido sino en 2008 cuando han empezado a dar los primeros pasos ambos litigios, aunque el planteamiento del conflicto y de los recursos antes indicado se produjera ya en 2007.

Ya entre los nuevos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de Canarias en 2008, dos de ellos vuelven a plantear el problema del alcance de las competencias autonómicas sobre el mar territorial.

En uno de ellos, además, contra la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se reitera la polémica suscitada en relación con la Ley 5/2007, de Red de Parques Nacionales (RI 78/2008), especialmente, después de haberse alcanzado un acuerdo en la Comisión Bilateral de Cooperación sobre los arts. 24.2 y 25.a) (las instancias enfrentadas se comprometieron en efecto a interpretar que la inclusión de hábitats en el Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición tenía por único propósito objetivos de protección, sin entrar en los medios establecidos a tal fin, por lo que la Comunidad Autónoma ejercerá con plena autonomía su capacidad para establecer el ámbito espacial y las medidas de protección que estime adecuadas, pudiendo recurrir a planes, programas, actuaciones o cualquier otro tipo de instrumento de protección dentro del marco orientativo de las Estrategias de Conservación y Restauración de los hábitats aprobadas por la Conferencia Sectorial). El recurso quedó circunscrito, de este modo, al art. 36.1 de la Ley: y limitado ya a este aspecto, se admitió a trámite también este año y se le asignó el número correspondiente (RI 6868/2008). Contrastado con el anterior (RI 78/2008), el problema se centra en la proyección de las competencias autonómicas en materia de medio

ambiente y espacios naturales protegidos sobre el mar territorial y en la concreta exigencia de una línea de continuidad ecológica con algún espacio terrestre para mantener dichas competencias en el ámbito autonómico.

En el otro recurso interpuesto este año (RI 2586/2008), contra la Ley 12/2007, de modificación de la legislación sobre hidrocarburos (Ley 34/1998) en aplicación de la normativa europea dictada para la formación del mercado interior del gas natural, la cuestión se plantea en torno a la proyección sobre el mismo espacio, esto es, sobre el mar territorial, de las competencias autonómicas en materia de industria y energía, y las analogías son también evidentes con un asunto cuyo conflicto vino a formalizarse asimismo el año anterior (CC 9260/2007) (aunque en este caso la correspondencia no es absoluta, por cuanto que se trata, respectivamente, de instalaciones distintas de energía eléctrica y de hidrocarburos), especialmente después de reducirse también la controversia en la Comisión Bilateral de Cooperación (el acuerdo alcanzado compromete al Estado a interpretar el art. 3.2.c) de la Ley 34/1998, en el sentido de que el informe estatal en los procedimientos autonómicos de autorización de las instalaciones de redes de transporte secundario únicamente tendrá eficacia vinculante en las materias que sean de competencia del Estado y afecten a la gestión de la red básica, lo que en el caso de Canarias lo será sólo respecto a los aspectos con incidencia sobre el régimen tarifario; y, asimismo, a evaluar conjuntamente las características del mercado gasístico en Canarias en función de su desarrollo, con objeto de llegar a un acuerdo sobre las especificidades derivadas de su ubicación territorial y su tratamiento jurídico especial en relación con el régimen de autorización de las instalaciones que integran la red básica de gas natural y con la participación de la Comunidad Autónoma en la planificación en materia de hidrocarburos en cuanto afecte al territorio insular). De este modo, como antes indicamos, el conflicto se contrae a la nueva redacción dada al art. 3.2.b) de la Ley 34/2008: la Comunidad Autónoma mantiene que ostenta las competencias sobre la investigación y explotación de recursos naturales en el ámbito del subsuelo marino del archipiélago.

Un tercer recurso de inconstitucionalidad se dirige, igualmente, sobre una cuestión concreta en materia económica, a propósito en este caso de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia. De nuevo, la controversia queda circunscrita como consecuencia de las actuaciones realizadas en la Comisión Bilateral de Cooperación (donde se alcanza igualmente el compromiso del Estado de que las declaraciones de inaplicabilidad se adoptarán con carácter general, y no se referirán a casos singulares para salvaguardar la competencia autonómica en la materia). Así las cosas, lo que se cuestionan son los arts. 9 y 13 de la Ley 15/2007, en tanto que no se reconoce a Canarias la competencia para el control de las concentraciones económicas en un ámbito territorial como el del archipiélago, que forma un mercado geográficamente definido.

Sin duda, sin embargo, el más importante de los recursos planteados por el Gobierno de Canarias es el dirigido contra la Ley 51/2007, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, prácticamente desde cualquier punto de vista, sea por sus efectos y su posible repercusión general, sea por el interés jurídico de las cuestiones suscitadas en el mismo (RI 2410/2008). Se promueve el recurso contra los arts. 2, 6 y 119.1, así como contra las secciones 33 y 98, de la Ley 51/2007. No hubo lugar siquiera a propiciar el acuerdo en este caso, y el recurso se formalizó dentro del inicial plazo legal de tres meses. Cabe sintetizar en tres las cuestiones suscitadas: en primer término, la falta de consideración específica de la variable ultraperiférica en el Fondo de Compensación previsto por los Presupuestos, que por estar contemplada igualmente por la normativa legal del propio Estado (singularmente, la propia LOFCA) plantea un interesante problema de prelación en el sistema de fuentes del Derecho; en segundo lugar, la detracción igualmente dispuesta por los Presupuestos de una partida económica con miras a compensar la pérdida de

ingresos del Estado por la liquidación de un antiguo impuesto, cuya validez y vigencia es puesta en entredicho por la Comunidad Autónoma a partir de la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación autonómica y que por otro lado trae su causa de un acuerdo bilateral nunca publicado, lo que de nuevo da lugar a una interesante controversia jurídica; y, en fin, no lo es menos la que se abre con la tercera y última de las cuestiones suscitadas, en tanto que vuelve a ponerse en cuestión la omisión del trámite del informe previo del Parlamento de Canarias, por la modificación del REF que ahora se considera producida por la falta de cumplimiento de la obligación de invertir la media de la inversión estatal en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

Ya por parte del Estado, el único recurso de inconstitucionalidad se sustanció ante la Ley 13/2007, de Ordenación del Transporte por Carretera en Canarias (RI 1470/2008).

La Comisión Bilateral de Cooperación amortiguó el alcance del recurso, en tanto que Canarias se comprometió a modificar varios aspectos de la Ley (así, la derogación de los arts. 91.2 y 104.18.1, la del art. 94, la supresión de las referencias a los transitarios en toda la Ley, y la del art. 90, para aclarar que no cabe establecer requisitos adicionales a los indicados por la legislación estatal y europea para la realización del transporte intraautonómico al amparo de autorizaciones estatales o comunitarias), lo que por cierto no se ha llevado aún a término cuando el plazo inicialmente señalado al efecto es de seis meses; y a sendas interpretaciones (que las actividades complementarias mencionadas en los arts. 2.1.b), 19, 20, 91, 93 y 104.18 se refieren exclusivamente a las que afectan al transporte intracomunitario, y que el otorgamiento de licencias de transporte en punto al reconocimiento de la capacitación profesional de los transportistas, arts. 6.j) y 14, se contrae al mismo ámbito). El recurso terminó formalizándose en relación con los arts. 88, 104.10, 11, 13, 19, 20, 22 y 24, 105.4 a 9, 106. 2, 4 y 5, y disposición transitoria tercera. Más recientemente se ha levantado la suspensión automática inicial de todos estos preceptos, menos en lo que concierne al art. 88 y disposición transitoria tercera.

Además de éstos, los asuntos que han quedado en el camino por alcanzarse un acuerdo completo en la Comisión Bilateral de Cooperación, y no sólo parcial (como sucede en cuatro de los cinco recursos de inconstitucionalidad finalmente interpuestos), son tres.

En uno de ellos, la iniciativa fue del Estado, que puso objeciones a la Ley 12/2007, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias, un asunto particularmente importante para el archipiélago, si bien en un único extremo. El acuerdo obligó a reformar la Ley en su art. 31.7 para que contemplara como infracción en lugar de la inicialmente prevista «la modificación de las circunstancias o requisitos acreditados para ejercer la actividad al realizar la comunicación previa, o la falsedad de la declaración responsable a que se refiere el art. 8.3»; y la tramitación de esta modificación legal sí se ha impulsado.

En los otros dos, en relación, tanto con la Ley Orgánica 16/2007, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, como con la Ley 17/2007, de modificación de la legislación sobre electricidad (Ley 54/1997) en aplicación de la normativa europea dictada para la formación del mercado interior de la electricidad, las objeciones provinieron en cambio de la Comunidad Autónoma, lo que motivó el inicio de negociaciones en la Comisión Bilateral. En el primer caso, el acuerdo formaliza el compromiso mutuo de interpretar, respecto de los acuerdos de colaboración de dos o más municipios limítrofes para la prestación de los servicios de policía local, que las condiciones que puede establecer el Estado han de ser de carácter genérico, normativas y limitadas a acreditar el cumplimiento de las determinaciones de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como el de que en la elaboración de la referida nor-

mativa el Estado cuenta con la colaboración de la Comunidad Autónoma. Y en el segundo, el acuerdo obliga a interpretar que corresponde a Canarias la competencia para autorizar las instalaciones eléctricas de generación ubicadas en su territorio con independencia de la potencia instalada, así como las de transporte primario o secundario que no excedan de su ámbito territorial (art. 3.2.a) y 12); y también la competencia para la determinación del gestor o de los gestores de las zonas eléctricas ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 39 y disposición adicional decimoquinta.3). Un importante acuerdo en este caso, como es bien evidente, en tanto que Canarias asume la competencia para autorizar las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica en las Islas en los términos indicados.

Está por ver lo que sucede con un último asunto en el que no ha concluido el tiempo para alcanzar un acuerdo. En este caso, la iniciativa corresponde al Estado. Se trata de la recientemente creada policía canaria, y se cuestiona concretamente la constitucionalidad de los arts. 1, 5, 8, 9, 12, 14, 16, 18 y 19 y disposición transitoria cuarta de la Ley 2/2008. La apertura de negociaciones al efecto se adoptó por acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación el 28 de julio de 2008.

En cuanto a las resoluciones recaídas a lo largo, ninguna se ha producido con referencia singular a Canarias, como ya se ha indicado, aunque no cabría dejar de mencionar dos de ellas, de interés para este *Informe*. La STC 12/2008 resuelve una cuestión de constitucionalidad promovida desde Canarias, en torno a la exigencia de candidaturas equilibradas por sexos impuesta por la legislación electoral general, una vez reformada ésta (Ley Orgánica 3/2007), y de resultados de la anulación de una lista electoral formada sólo por mujeres para un municipio de Tenerife (Garachico), cuestión a la que se había acumulado el recurso de inconstitucionalidad promovido con carácter general, desde la oposición parlamentaria en el Congreso de los Diputados (50 Diputados), contra esta reforma de la legislación electoral. Es conocido el sentido del fallo del Tribunal Constitucional. Como también lo es el de las STC 259, 260, 261, 262, 263, 264 y 265/2007, a propósito de la reforma de la Ley 4/2000, esto es, la Ley 8/2000, en materia de derechos fundamentales de los extranjeros, asunto también de particular relevancia en Canarias.

ELECCIONES, VIDA PARLAMENTARIA Y VIDA POLÍTICA

Las únicas elecciones que han tenido lugar este 2008 son las generales. No es poco, desde luego, pero su análisis requiere una valoración de conjunto que no procede realizar en este apartado del *Informe*. Hemos de limitarnos aquí únicamente a resaltar los resultados de dichas elecciones en Canarias.

Ha de subrayarse que el PSOE se impuso con cierta claridad en el conjunto del archipiélago, el PP mantuvo sus posiciones y CC experimentó un fuerte declive. En el Congreso de los Diputados, fue palmaria la victoria del PSOE en ambas provincias. Pese a ello, no hubo diferencias entre los escaños obtenidos con el PP en la provincia de Las Palmas, cuatro y cuatro, aunque el PSOE ganó un escaño en esta provincia, si bien a costa de CC que perdió así toda su representación (las elecciones anteriores habían dado como resultado cuatro escaños para el PP, tres para el PSOE y uno para CC). Y en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, los resultados electorales coincidieron con los de las anteriores elecciones: tres escaños para el PSOE, dos para el PP y dos para CC. En el Senado, por otra parte, fue donde especialmente se notó el hundimiento de CC, puesto que mantiene un solo senador (El Hierro) y pierde dos (Tenerife y La Palma); el PSOE gana posiciones (La Palma, La Gomera, dos en Tenerife y dos en Gran Canaria y Lanzarote; podía incluso haber ganado El Hierro, pero lo perdió en el último instante por el voto emi-

grante de Venezuela); y el PP las mantiene (Tenerife, Gran Canaria y Fuerteventura). En todo caso, CC desaparece prácticamente en el Senado, aunque agrega al obtenido por las elecciones un senador de extracción autonómica, lo mismo que otro corresponde al PSOE.

En el ámbito de la vida parlamentaria, sobresale como siempre el «Debate sobre el estado de la nacionalidad» celebrado este año en marzo, el cual constituye el primero de la Legislatura en curso, que no se había iniciado siquiera un año antes. Destaca la particular relevancia dada en el discurso inicial del Presidente a las acciones públicas desarrolladas en materia de vivienda (acceso a ella de más de 20.000 familias), sanidad (reducción de las listas de espera) y seguridad (la nueva ley de policía había iniciado ya su tramitación), en un clima en que la economía iniciaba su declive, pero en el que más que de crisis se hablaba aún de desaceleración económica. La oposición presentó únicamente cinco propuestas de resolución, ninguna de las cuales prosperó: en una de ellas se instaba la reprobación de cinco consejeros. Por su parte, las conjuntas de CC-PP llegaron a 40: de ellas, el 30% (12) consistía en el sostenimiento de una conjunto de reclamaciones frente al Estado que es en lo que al final termina convirtiéndose el debate (por ejemplo, el establecimiento de una nueva regulación del fondo de cohesión en sanidad o de un nuevo marco de financiación sanitaria que contemple el aumento de población, la implicación del Estado en la construcción de trenes ligeros, la contribución a la financiación de los coste del traslado de los residuos entre islas, o la definitiva suscripción con el Estado del convenio de obras hidráulicas). Otras propuestas igualmente aprobadas instan al desarrollo por el Gobierno de Canarias del Proyecto monumental de la montaña de Tindaya, así como a la apertura de un amplio debate social sobre la reforma del actual texto estatutario.

Todos los partidos políticos presentes en el Parlamento aprobaron, por otra parte, la comunicación del Gobierno de Canarias efectuada en septiembre sobre la cogestión de los aeropuertos canarios, de materializarse el cambio en la gestión del actual modelo aeroportuario, que como es sabido pasa por separar la navegación aérea y la gestión aeroportuaria y por la creación de una nueva sociedad estatal para que en este segundo caso que sigue perteneciendo en principio al 100% a AENA pueda dar cabida después al capital privado en un porcentaje de alrededor del 30%, con entrada asimismo de las Comunidades Autónomas en los aeropuertos de compleja gestión por el nivel de tráfico en el conjunto aeroportuario.

Y, fuera siempre de la actividad legislativa propiamente dicha que ocupa otro lugar dentro de este *Informe*, el año parlamentario vino a concluir con el anuncio de la constitución inminente de una comisión de investigación que, de consumarse, sería la primera en esta Legislatura. Con vistas a esclarecer las actuaciones practicadas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma para la protección del área de la montaña de Tindaya (precisamente, este mismo asunto ya había dado lugar a la constitución de una comisión de investigación en 2000 a propósito de «todos los aspectos que se refieren al llamado Proyecto Monumental Montaña de Tindaya», y la votación final de las conclusiones terminó partiendo en dos al PP), que han culminado con la exigencia de una indemnización de 92 millones de euros, la mayor de la historia de la Comunidad Autónoma. Sería, de este modo, la duodécima comisión de investigación en la historia del Parlamento. Si bien el nuevo asunto está pendiente todavía de casación, se ha dispuesto la ejecución provisional de la sentencia recaída en instancia y el pago ha de consignarse en tres meses, pero se precisa la presentación de un aval bancario por la cantidad exigida que si bien no comprende los intereses correspondientes que puedan devengarse, no es fácil de conseguir en cualquier caso, porque el Gobierno de Canarias tendría derecho a la devolución del dinero, obviamente, si gana en casación, por lo que se considera técnicamente una operación de alto riesgo.

Ya en el ámbito de la vida interna propia de los partidos políticos, es de resaltar que las tres fuerzas políticas más importantes de Canarias han celebrado sus respectivos congresos regionales. El primero en hacerlo en septiembre a la vuelta del verano, y probablemente el más pacífico, fue el del PP, lo que debe destacarse, puesto que no lo había sido tanto el nacional que hacía poco había tenido lugar: el presidente actual del partido mantiene su cargo y se nombra un nuevo secretario general. En los congresos insulares que tuvieron lugar acto seguido pudieron advertirse algunos signos de división. También resultó pacífico el que tuvo lugar en último término, ya en noviembre, que fue el del PSOE, a pesar de que con anterioridad a su celebración podían percibirse dos corrientes internas dentro del partido, una más proclive a acercarse al poder mediante la negociación y el compromiso, y otra más interesada en marcar las diferencias con el resto de las fuerzas y apostar por un nuevo modo de hacer política, opción esta última que a la postre fue la única en formalizarse y que fue por tanto la que terminó triunfando. Importa acaso destacar la presencia en Canarias en apoyo de esta línea de los actuales números 1, 2 y 3 del partido a escala nacional: el Presidente del Gobierno de la Nación tuvo ocasión incluso de anunciar la celebración en Canarias de una reunión del Consejo de Ministros de la Unión Europea en el primer semestre de 2010, período en que España ocupará la presidencia. Alguna división sí se registró en cambio con posterioridad, sin embargo, más que en los congresos insulares, en el ámbito de algunas agrupaciones locales (Las Palmas de Gran Canaria).

Pero si hasta este punto todo más o menos puede situarse dentro del guion, las sorpresas fueron continuas en el congreso celebrado en octubre por CC (el IV de esta formación). Y merece ello mención particular, porque la situación ha dado un vuelco importante, tanto en el plano de las personas como en el de los programas, y hasta en el mismo régimen de funcionamiento interno o de conexión entre partido y gobierno. Probablemente, nada de ello podría llegar a ser explicado sin atender a algunos episodios que se remontan tiempo atrás: en primer lugar, los negativos resultados electorales, especialmente, los ya indicados de este año (elecciones generales), porque los del año anterior (elecciones autonómicas, insulares y locales) apenas se habían traducido verdaderamente en una significativa pérdida de poder para CC; pero también pudo influir, sin embargo, y esto sí que se sitúa en relación con las pasadas elecciones autonómicas, la forma de resolver entonces la elección interna de la candidatura a la Presidencia del Gobierno.

El caso es que nada parecía presagiarlo, porque días antes una candidatura de continuidad a la presidencia del partido parecía tener asegurada la victoria; y tampoco por razones de incompatibilidad el Presidente del Gobierno, que había sido en el pasado presidente de la propia formación, podía aspirar a ella. En este clima, la atención inicial parecía estar puesta en la búsqueda de la unidad perdida del nacionalismo canario. Todo cambió sin embargo cuando desde Gran Canaria se impulsó una candidatura alternativa que terminó encontrando apoyos en las demás islas, excepción hecha de Tenerife y Fuerteventura: al final sin embargo terminaría triunfando una tercera candidatura. La nueva ejecutiva pasa a estar compuesta por treinta y cuatro personas y los siete presidentes insulares, dato este último que posee importancia, porque expresa y ejemplifica los cambios introducidos en el régimen de funcionamiento interno. Por decirlo en apenas dos palabras, vuelve el protagonismo a las organizaciones insulares y se restringe al mínimo el poder de decisión de los miembros del Gobierno y de los grupos parlamentarios: al partido corresponde la determinación de la política que ha de hacer el Gobierno y la línea de acción de aquél se impulsa por sus organizaciones insulares y, a la postre, por un nuevo órgano denominado comité permanente colegiado (antigua comisión permanente), compuesto por la nueva presidenta y la nueva secretaria de organización, así como por los siete presidentes insulares, el presidente de los jóvenes y del de Venezuela. Y las sorpresas continúan también en el plano programático: después de que venía anunciándose con anterioridad a la celebración del

Congreso una especie de renuncia a la apertura del debate soberanista, algunas resoluciones parecen contener propuestas de esta índole, como la que defiende «la modificación de la Constitución del Estado español en la línea de definir un Estado Federal, en el que Canarias pueda tener su propio Estatuto Nacional Federal refrendado por el pueblo canario», u otras en las que encuentra acogida «el derecho democrático a decidir del pueblo canario en todos aquellos temas de vital importancia para el archipiélago», el derecho de veto del Parlamento de Canarias o un «estatuto de neutralidad que desvincule a Canarias y a cada una de las islas de cualquier bloque militar»; también la instauración del día de la nación canaria cada 22 de octubre, que fue el día en que por primera vez ondeó la bandera canaria en la segunda mitad de los años 60 del pasado siglo.

VIDA LOCAL, URBANISMO Y TERRITORIO

En el ámbito local, interesa dar cuenta ante todo de que se han impulsado y han prosperado las primeras mociones de censura de la Legislatura, apenas trascurrido un año desde su inicio: éstas se han producido en municipios de diferentes islas (así, Yaiza, en Lanzarote; Antigua y La Oliva, en Fuerteventura; Firgas, en Gran Canaria; y San Sebastián y Valle del Gran Rey, en La Gomera), sin que sin embargo ello haya supuesto vuelco alguno en el panorama del conjunto del Archipiélago. En Yaiza, sin embargo, sirvió para poner fin a un alcalde con 14 años en el cargo y para aglutinar por vez primera a CC y PIL, lo que si se generaliza puede tener repercusiones importantes en toda la isla. En La Oliva, cristalizó un curioso acuerdo entre PP y PSOE, que llevó a la alcaldía a una representante de esta última formación política pese a tener dos concejales frente a los siete del PP, y que terminó en una escisión importante en el PP, más que por esto último, por el acuerdo en sí mismo con el PSOE y el alejamiento de CC, que puede tener repercusión general. En la isla de La Gomera, se ha desalojado prácticamente del poder local a CC, que ha perdido los dos municipios que tenía y que eran los más importantes de la isla, que por otra parte son además bien pocos: en Valle del Gran Rey, un tránsfuga con el apoyo del PSOE arrebató el cargo a quien llevaba de alcalde 28 años; y en San Sebastián, merced a otro tránsfuga, el PSOE recupera la alcaldía que había perdido al inicio de esa Legislatura. Por la acción también de un tránsfuga pierde NC uno de los municipios cuya alcaldía ostentaba en Gran Canaria (Firgas); aunque un grupo afín a esta fuerza política toma contacto con el poder por primera vez en Fuerteventura (Antigua), si bien por otra parte, pierde su principal bastión en Lanzarote, la importantísima plaza de Yaiza.

A propósito de la sensible pérdida experimentada en la recaudación de los rendimientos procedentes de los impuestos del REF se ha desatado a finales de año una importante contienda que ha envuelto a Cabildos y municipios, y que dio inicio mediante el anuncio de reducir un 33% los fondos recibidos por las Corporaciones Locales, como consecuencia de la menor recaudación fiscal alcanzada respecto de la que se había calculado inicialmente. Las nuevas previsiones habrían de aplicarse durante tres años: se aplicarán así los dos próximos y para hacerlo también el año en curso se dispone que dicho descuento del 33% se practique durante los últimos tres meses del año, lo que supone una reducción del 65% de lo que venían percibiendo mensualmente. Al dejar de ingresarse esta importante cantidad se abrió un primer frente (si bien en general todos los Cabildos pueden asumirla los próximos años, algunos apenas disponen de margen de maniobra este año y otros se quejaban de la falta de negociación previa), que se completaría después con el de los municipios, primero, porque no tuvieron participación en el acuerdo alcanzado con los cabildos el 23 de octubre y plasmado después en una Orden de 6 de noviembre; y también, porque su margen de maniobra es aún menor: solicitan por ello que se aplique la de-

tracción en 5 años y no en 3, y que tampoco se aplique este año; por tanto, una moratoria para 2008 y la aplicación de una reducción del 20% durante 5 años hasta completar los 200 millones de euros que se han recibido de más durante este período, incorrectamente, de resultas de la minoración en la recaudación inicialmente prevista en 2007 (y 2008).

Tampoco se alcanzó el acuerdo con los cabildos, para implicar a éstos en las ayudas a los municipios para atender las devoluciones: y al final el Gobierno distribuirá los 10 millones de euros de un fondo creado al efecto entre todos los municipios, cuando la propuesta era que el Gobierno dedicara los 10 millones a los municipios de más de 10.000 habitantes, y que los cabildos lo hicieran con 1.600.000 euros, para los municipios de menor población. No todos estuvieron de acuerdo, por lo que se ha optado con que los cabildos que contribuyan lo hagan con sus municipios y no lo hagan los que estén en desacuerdo.

En materia urbanística, importa resaltar el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 26 de septiembre de 2008, que establece el criterio general a seguir por la citada Comisión en la tramitación de los instrumentos de planeamiento sometidos a su competencia (modificaciones puntuales, revisiones parciales y planeamiento de desarrollo del planeamiento general), cuando no estén adaptados del todo a la normativa legal que resulta de aplicación, distinguiendo a tal efecto los tres grupos de supuestos antes indicados, y también si la falta de adaptación lo es sólo respecto de las Directrices (Ley 19/2003), o afecta también a la legislación general (Decreto Legislativo 1/2000).

Los conflictos territoriales acostumbran también a encontrar un lugar dentro de este *Informe*. Cabe destacar así que el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria ha sido objeto de tres resoluciones anulatorias a lo largo de 2008, si bien no han afectado a la totalidad del mismo que sigue por tanto siendo un instrumento normativo válido y eficaz, pero sí a algunas actuaciones territoriales previstas en él: todas ellas se deben a razones ambientales. Se anularon, primero, las determinaciones del Plan relativas a las zonas Bb3 (Bb1 y Bb2, zonas de muy alto y alto valor agrario, y Bb4 zonas agrarias en abandono), que habilitaban a promover la transformación de suelos agrarios ubicados en las áreas limítrofes o próximas a suelos urbanos y urbanizables, por falta de definición de las pautas justificativas de la necesidad de priorizar el uso urbano sobre el agrario en tales zonas y vulneración en suma del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (las directrices exigen la delimitación general del suelo rústico de protección agraria e imponen con carácter general la búsqueda de alternativas). Después se anuló una actuación singular pero especialmente importante en el norte de la isla, por la misma falta de motivación y la exigencia impuesta por las directrices para el aprovechamiento de las infraestructuras actualmente existentes. Y, finalmente, siete grandes actuaciones, por falta de declaración de impacto ambiental, cuestión que llegó incluso a apreciarse de oficio.

Y si las actuaciones transformadoras del territorio exigen la ponderación ambiental por su afectación al mismo y pueden desembocar en resoluciones judiciales de signo anulatorio, las encaminadas a su protección pueden también desembocar en resoluciones adversas, que en estos casos pueden obligar a indemnizar. Entre estas medidas proteccionistas han de subrayarse las moratorias dispuestas, que encuentran amparo actualmente, en primer lugar, en las directrices (Ley 19/2003) y que han afectado especialmente a Gran Canaria donde quedaron bloqueados ocho proyectos de cierta importancia: Las Mujeres, Montaña Arena, parte de Meloneras y Pasito Blanco, en San Bartolomé; y Medio Almud, Los Frailes o Catanga, en Mogán, si bien todos estaban en su fase inicial. El problema especialmente importante es cuando ello llega a afectar a derechos urbanísticos consolidados: pese al rango legal de las directrices ha habido a lo largo de

este año tres sentencias, todas respecto de actuaciones en Gran Canaria, que obligan al pago de indemnizaciones por la pérdida del aprovechamiento temporal del derecho la primera de ellas; la segunda, limitadamente, al pago de los gastos de un proyecto; y la tercera, más aún, al pago de unos gastos tributarios. Una, cuarta, en Fuerteventura, rechaza en cambio la indemnización solicitada correspondiente. Y, justo a finales del año se ha producido una quinta sentencia, que es la que ha supuesto el mayor varapalo económico, y que se sitúa en línea con la primera de las antes indicadas por lo demás: no se indemniza lo solicitado, 150 millones de euros, que es el supuesto valor de los aprovechamientos reconocidos, porque el suelo ni ha perdido su clasificación ni su categorización, pero sí se está impidiendo temporalmente el desarrollo de unos aprovechamientos reconocidos por el planeamiento en vigor, por lo que procede la indemnización por la pérdida del aprovechamiento temporal del ejercicio del derecho, que se concreta en el pago del interés del dinero, calculado en función del IPC medio de los años que lleva en vigor la moratoria sobre el valor de los aprovechamientos (cabe calcular unos 4 millones anuales por cuatro años, más el interés legal del dinero: en total, se calcula unos 50 millones de euros).

En Lanzarote, la moratoria insular asimismo decretada y derivada en este caso de su propio planeamiento ha afectado a actuaciones ya consumadas, realizadas al amparo de licencias municipales, pero en contra de las determinaciones del planeamiento insular: el Cabildo Insular ha interpuesto 29 recursos (unas 12.000 camas), ha ganado ya veintinueve y en diecisiete las resoluciones son firmes. Como en estos casos se detectaron irregularidades, se plantea en primer lugar y ante todo su demolición o en su caso las correspondientes compensaciones al interés general.

Con todo, la resolución judicial adversa más importante de todas las recaídas a lo largo del año, porque obliga al pago de la mayor indemnización en la historia de Canarias, 92 millones de euros (lo que es casi la mitad del presupuesto anual de la Consejería concernida), es la que condena al pago de una indemnización por la prohibición de toda actividad extractiva en un radio de 3 Km. en el entorno de Tindaya acordada con vistas a la protección de esta montaña, lo que viene a suponer la imposibilidad de explotación de los derechos mineros concedidos en la cercana montaña Tebeto. Con el agravante de que se ha acordado asimismo la ejecución provisional de la resolución dictada en instancia. Como ya se adelantó, puede ello motivar la apertura de una próxima comisión de investigación, que sería la primera de esta Legislatura, porque podría haber indicios de una supuesta corrupción y puede merecer que al menos se investigue sobre ello.

Dadas sus características, el caso podría suscitar una atención mediática próxima al que más la ha tenido en los últimos tiempos, el denominado caso Las Teresitas, cuyo episodio más destacado en este 2008 ha sido la detención del abogado de la operación, al parecer, por cuenta de las dos partes privadas afectadas, esto es, de la Junta de Compensación que vendió los terrenos y de la empresa que los compró, operación que se concretó en el pago de 33 millones de euros (2 de gastos). De los restantes consta el pago de 23, pero hay 8,4 cuyo destino no llega a aclararse.

RELACIONES ENTRE CANARIAS Y EL ESTADO

Importa destacar dentro de este capítulo, en primer término, la publicación del reglamento dictado en desarrollo del régimen económico y fiscal especial de Canarias (Real Decreto 178/2007, de 28 de diciembre), casi un año después de que se convalidara el nuevo marco legal (Real Decreto-Ley 12/2006), con el fin de ajustarlo a las nuevas perspectivas financieras de la Unión Europea previstas para el sexenio (2007-2014). Ya dimos cuenta de ello en el anterior *Informe*. Algo

ha tardado en gestarse, pero apenas nada si se tiene presente que el anterior régimen económico y fiscal especial de Canarias (2000) careció de normativa reglamentaria durante todo el período en que estuvo vigente hasta que se ha aprobado el nuevo marco legal antes indicado; lo que fue incesante fuente de conflictos a la vista de la inseguridad existente en torno al alcance de las cláusulas legales. Por tanto, debe considerarse muy positivamente la aparición de esta norma que, en el sentido indicado, mira ante todo a clarificar los conceptos manejados en la definición de los instrumentos fiscales (delimitación del ámbito de aplicación subjetivo de las exenciones, definición de las entidades que prestan servicios financieros o intragrupo, concepto de establecimiento permanente, alcance de la inversión inicial y destino de las inversiones, inversiones en aeronaves y cine, condiciones para el arrendamiento de bienes inmuebles, inversiones en suelo afecto a actividades industriales). Particularmente relevante es la concreción del plan de inversiones (art. 32-34). Se incorporan también los nuevos criterios de compatibilidad en el ámbito de las ayudas de Estado establecidos por la Unión Europea. Y, en fin, la Zona Especial de Canarias es objeto de importante desarrollo reglamentario en orden a la delimitación de su ámbito propio y a la clarificación de su régimen de gestión (entre otros aspectos relativos a su funcionamiento, los procedimientos de información y colaboración, autorización previa, gestión de tasas, procedimiento sancionador, etc.).

En el marco de la actividad convencional entre el Estado y la Comunidad Autónoma, habría que destacar la publicación inicial de dos convenios de colaboración (art. 6 y 8.2 Ley 30/1992) y de un convenio marco de forma prácticamente seguida durante los tres primeros meses del año (en enero, el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma de Canarias para la creación del consorcio para la construcción y explotación de la Plataforma Oceánica de Canarias, creada esta última por la Conferencia de Presidentes, como se dio cuenta en el *Informe* anterior: el consorcio ostenta una composición paritaria entre los representantes estatales y autonómicos; en febrero, el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de Canarias para la puesta en marcha de un programa de conservación del olmo europeo en Canarias; y en marzo, el Convenio marco entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias para la implantación de una red de oficinas integradas de atención al ciudadano). Sin embargo, más aún ha de destacarse la definitiva aprobación en octubre del Convenio de Obras Hidráulicas, largo tiempo esperado (tres años: sustituye así al de 1997 y se une a los de Costas y Carreteras ya renovados), con una inversión de 306,5 millones de euros (el anterior, 436, que al final habían sido 597), para ejecutar noventa y dos obras en todas las islas entre 2008 y 2012. Las actuaciones establecidas y detalladas en el nuevo convenio (mantenimiento y modernización de desaladoras, obras de saneamiento y depuración, conducción de aguas, captación de recursos hídricos del subsuelo y trasvases) han sido declaradas de interés general y están en su mayoría incluidas en el plan hidrológico nacional: otras obras se han considerado de interés general al amparo de la Ley de Aguas. Corresponde al Estado la realización de las actividades de carácter material, técnico y de servicios relacionadas con las obras previstas; un coordinador nombrado por el Estado deberá también estar informado por la dirección facultativa de las incidencias técnicas, administrativas y económicas de las obras; y asimismo corresponde al Estado verificar la idoneidad de los proyectos y el seguimiento y la inspección general de la ejecución. Mientras que la Comunidad Autónoma se compromete a la elaboración de los estudios previos, los anteproyectos y proyectos de obras; también, a asegurar la disponibilidad de los terrenos; y, en fin, una vez finalizadas las obras, a la responsabilidad de su explotación, mantenimiento y conservación, con la asunción de sus correspondientes costes, así como de los gastos de reposición de bienes y equipos.

Siempre resulta de interés en este apartado referirse asimismo a la postura recíprocamente adoptada en relación con la aprobación de los respectivos Presupuestos Generales del Estado y de la Comunidad Autónoma previstos para el año próximo, porque suele ser síntoma claro del estado de las relaciones mutuas entre los dos Gobiernos. Por lo que hace al Presupuesto General del Estado, elaborados y debatidos en un tiempo claramente no ya de crisis sino de auténtica recesión, la reacción inicial del Gobierno de Canarias resultó durísima a la vista de los recortes innegables introducidos, con especial proyección sobre Canarias. Incluso intentó llegar a promoverse una declaración institucional unánime del Parlamento de Canarias que no llegó a formalizarse por la oposición del PSOE. Así como el año anterior era discutible la mayor o menor bondad de los Presupuestos respecto de Canarias, no era fácil ahora cuestionar su inicial repercusión negativa en el Archipiélago.

No pudo sorprender por tanto la presentación esta vez de una enmienda a la totalidad por CC. En su tramitación parlamentaria, sin embargo, el texto ha experimentado indudables mejoras, en capítulos tales como infraestructuras educativas, subvención al transporte de mercancías, renovación turística; dentro de un clima de dificultades económicas obvias que hace en cambio inviables algunos progresos: sobre todo, merced a las enmiendas promovidas por el PSOE (en total suponen 48 millones, además de otros 42 destinados a infraestructuras educativas que no se consignan explícitamente, puesto que lo mismo que en los presupuestos anteriores se condicionan a la previa firma de un convenio: en turismo se ha previsto la territorialización de las subvenciones englobadas ahora en una bolsa común, así como el apoyo al consorcio turístico del sur de Gran Canaria; en transporte de mercancías hay una mejora sustancial de 26 millones de euros, así como 10 millones para proyectos ferroviarios, otros 10 millones para la acogida a menores extranjeros no acompañados; 4 millones para el plan de seguridad, 1,5 millones para el transporte por carretera y una partida sin especificar para guaguas municipales), aunque con acercamiento también a las posturas de CC (las diferencias son ahora sólo de 80 millones; por otro lado, la devolución del antiguo ITE admite ser negociada en el marco de la reforma del sistema de financiación autonómica).

Tan es así que, después de nuevas mejoras en el Senado (unos 6 millones de euros: 2 millones y medio para sendas infraestructuras culturales, y el resto, para la apertura de un centro sociosanitario, un centro de discapacitados, un centro de interpretación de la biodiversidad y un mercado agrícola en distintas islas), CC se ha alineado con el PSOE en este Cámara en contra del veto presentado por la oposición, lo que sin embargo no ha evitado que dicho veto prosperara. De este modo, tales mejoras últimas van a quedarse en el camino, porque, como es sabido, frente al veto no cabe sino refrendar por mayoría absoluta del Congreso el texto originario.

A la vista de los episodios relacionados con la tramitación de los Presupuestos había cierta expectación por conocer la posición definitiva de CC. Pues bien, en la votación final de los Presupuestos Generales del Estado, CC volvió a expresar su oposición (se ha aludido así en algún medio al carácter ciclotímico de la posición de CC), lo que sin embargo no impidió que salieran adelante, con las mejoras antes mencionadas incluidas en su paso por el Congreso de los Diputados, pero sin las del Senado.

Por otro lado, y desde la perspectiva inversa, una vez adquirido en aras de la actual situación económica el compromiso público de no oponerse a los presupuestos autonómicos en ningún lugar de España en que el PSOE es oposición, se ha despejado completamente el camino para la aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, que por otro lado permanecen prácticamente estancados por vez primera en la década, con un simple incremento del

2%, y que echan mano además del recurso al endeudamiento para compensar el déficit que se cifra en un 1% por la pérdida de ingresos: se ha autorizado ya a este respecto la emisión de deuda pública por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (hasta 440 millones de euros), pero cuesta atraer a los compradores en la presente coyuntura.

RELACIONES ENTRE CANARIAS Y EL EXTERIOR (EN PARTICULAR, LA UNIÓN EUROPEA)

El Decreto 129/2008, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno, antes mencionado, procede a la creación bajo la dependencia directa del Presidente de una nueva figura de interés, el Comisionado de Acción Exterior (art. 1.2), con rango asimilado al de Consejero (art. 5.1). Dispone incluso de una Viceconsejería bajo su cargo, la de Emigración y Cooperación con América, y de tres Direcciones Generales, respectivamente, de Relaciones con África, Europa y América, si bien esta última se sitúa bajo la dependencia directa de la Viceconsejería antes mencionada (art. 1.2). Las funciones del Comisionado asimismo se detallan en el art. 5.2. Puede en fin asistir con voz pero sin voto a las reuniones del Gobierno si es convocado (art. 5.5). Regula también el Decreto 129/2008 las Delegaciones del Gobierno de Canarias en el exterior (Capítulo V), así como el Consejo Canario de Entidades en el Exterior (Capítulo VI. Sección 3), el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo (Capítulo VI. Sección 4) y la Comisión Gestora de Cooperación al Desarrollo (Capítulo VI. Sección 12), si bien en estos últimos casos el planteamiento último de esta organización habrá de concretarse en la futura Ley de Cooperación al Desarrollo cuya tramitación parlamentaria ha iniciado su curso este mismo 2008.

Este año habría también que incorporar a este apartado una pieza que habitualmente no forma parte del paisaje del mismo, cono es una resolución judicial, en este caso, la STS de 16 de junio de 2008, que viene a contener un interesante pronunciamiento sobre el alcance de la titularidad demanial en el medio marino, lo que tiene obvia relevancia respecto del alcance de las propias competencias del Estado, pero que también puede ello repercutir sobre las de la Comunidad Autónoma. La STS de 16 de junio de 2008 confirma la de la Audiencia Nacional de 19 de noviembre de 2003. que había estimado el recurso de Telefónica contra la exigencia del pago de un canon por la instalación y amarre de un cable submarino entre Tenerife y Gran Canaria, sobre la base, en síntesis, de que el dominio público sólo alcanza a los recursos naturales de la plataforma continental y zona económica exclusiva (algo que ni se había acreditado, ni siquiera se había intentado, y que no cabe tampoco presumir), pero no a estas superficies en sí mismas consideradas; o, en otros términos, alcanza a tales superficies pero sólo en la medida que se afecte a los recursos naturales situados en ellas; de este modo, no cabe exigir el pago de un canon que requiere en todo caso que la zona sobre la que se proyecte sea demanial.

Esta doctrina se confirma ahora por el Tribunal Supremo, sobre la base de la distinción de los cuatro tipos de bienes que integran el dominio público estatal de acuerdo con la Constitución y que la normativa sobre dominio público marítimo terrestre asimismo contempla. Se profundiza no obstante sobre esta cuestión, toda vez que dicha normativa define ciertamente las playas y la zona marítimo terrestre, pero no hace lo propio ni con el mar territorial ni con la zona económica y la plataforma continental y sus recursos naturales. A este respecto, se parte del alcance del mar territorial a partir de su legislación propia (particularmente, la Ley 10/1977, aunque también se invoca la anterior), normativa a cuyo socaire se dictó al Real Decreto 2510/1977 que materializa su trazado: en Canarias, dicha norma traza las líneas de base recta alrededor de cada una de las islas de Gran Canaria, Tenerife, El Hierro y la Palma, incluyendo en un solo polígono las

orientales de Lanzarote, Fuerteventura y sus cuatro islotes, y deja sin trazar las de La Gomera. Pero los problemas surgen, cuando se aprueba después la normativa correspondiente a la zona económica (Ley 15/1978) que introduce el denominado principio archipiélagico («en el caso de los archipiélagos, el límite exterior de la zona económica se medirá a partir de las líneas de base rectas que unan los puntos extremos de las islas islotes que respectivamente los componen, de manera que el perímetro resultante siga la configuración general de cada archipiélagos»); y sin embargo no se ha procedido a la realización de un nuevo trazado, manteniéndose actualmente en consecuencia las líneas insulares del Real Decreto 2510/1977.

Como ello repercutiría sobre el conflicto en curso, en tanto que en tal caso las aguas afectadas serían aguas archipiélagicas o interiores, y no serían ni mar territorial ni zona económica, y si habría lugar al canon, la Sentencia objeto de este comentario siente la necesidad de desarrollar una extensa argumentación al respecto, la cual arranca de una resolución anterior del propio TS, la STS de 18 de junio de 1992, que apunta hacia la tácita derogación de la Ley anterior, conclusión que en todo caso refuerza con el apoyo en el Estatuto de Autonomía de Canarias, cuyo art. 2 considera «expresión de un todo unitario descrito por la relación de sus componentes, dentro de un espacio comprensivo de suelo, subsuelo, espacio aéreo y las aguas territoriales que circundan el perímetro archipiélagico e incluyen los espacios insulares de aguas cerradas», así como de la concepción archipiélagica que resulta del art. 46 Parte IV del Texto de la III Conferencia del Mar, «que define el archipiélagico como un grupo de islas, incluidas partes de islas y las aguas que las conectan, cuyas características naturales relacionadas entre sí, forman una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente ha sido considerada como tal, notas todas ellas predicables del archipiélagico que constituye la Comunidad Autónoma de Canarias». La Sentencia invoca asimismo otras resoluciones judiciales también del Tribunal Supremo en la misma línea, a la que considera que respalda también la nueva normativa portuaria desde la perspectiva de la navegación (art. 7). Y aporta nuevos argumentos en idéntica dirección: la Ley 15/1978 no se derogó cuando se ratificó la Convención del Derecho del Mar de 1982 en 1996, por lo que su vigencia es plena; el Estatuto de Autonomía de Canarias tras su reforma en 1996 establece el Archipiélagico canario como el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, que ya no se define en consecuencia por sus territorios insulares, como resultaba en el texto anterior. Y se apuntan también, si bien *de lege ferenda*, sendas iniciativas legislativas promovidas al efecto, como la Proposición de Ley de Delimitación de Espacios Marítimos, que contemplaba el trazado efectivo de las líneas archipiélagicas, y la de Reforma del Estatuto de Autonomía, que ofrece una nueva delimitación del ámbito territorial del archipiélagico partiendo del polígono sobre la base de rectas archipiélagicas; la condición de Canarias como región ultraperiférica, que obliga a adoptar una normativa orientada a asegurar la igualdad y la especificidad en unas condiciones similares a las establecidas por Portugal para otras regiones ultraperiféricas europeas como Azores y Madeira; y reconoce en fin que la mayor dificultad reside en la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 y en su dicotomía entre Estados archipiélagicos y archipiélagos de Estado, pero que ello plantea la necesidad de profundizar sobre los Estados mixtos, cuya parte archipiélagica está dotada de autonomía política y es titular de competencias exclusivas y compartidas sobre determinadas materias; y desde la misma perspectiva internacional cabe apuntar determinados ejemplos de Estados mixtos, como Noruega, Ecuador, Dinamarca, Australia y el mismo Portugal (Decreto-Ley 1985); también ya por último, la Sentencia del Tribunal de Justicia Internacional de 18 de diciembre de 1951 reconoce el derecho de Noruega a una zona exclusiva de pesa que incluía las aguas encerradas por un sistema de líneas rectas.

En todo caso, como el trazado de las líneas archipiélagicas no se había efectuado y así se reconoce que no se había llevado a cabo en la práctica, entiende el Tribunal Supremo que el supues-

to sometido a la consideración del Tribunal Supremo debe resolverse conforme al Real Decreto 2510/1977; y desde esta perspectiva el cable telefónico se sitúa en la plataforma continental, sobre la que el Estado no extiende su titularidad demanial sino sólo sobre sus recursos naturales, «siendo dicha afectación la que determina el carácter demanial de la zona» en su caso; y sin que tampoco pueda prosperar la interpretación de que la expresión recursos naturales se refiere sólo a la zona económica sin abarcar a la plataforma continental, puesto que «de la simple lectura del art. 132.2 de la Constitución se deduce que a los recursos naturales que el mismo se refiere es tanto a los que se ubican en la zona económica (por ejemplo, la pesca) como en la plataforma, o subsuelo de dicha zona (por ejemplo, los hidrocarburos)».

Todavía dentro de este apartado, en fin, habría que resaltar la celebración a finales de año de la IX Cumbre Hispanomarroquí, con relevante presencia canaria (la próxima Cumbre a celebrar en España, que será la XI, se hará además, precisamente, en Canarias dentro de dos años), y con la conclusión de importantes acuerdos, entre ellos, el mayor acuerdo financiero alcanzado entre ambos países (520 millones de euros). En lo que concierne al archipiélago canario, se reconoció el carácter estratégico de Canarias en las relaciones comerciales entre ambos países y, en concreto, el papel del transporte marítimo y aéreo entre Canarias y Marruecos (se destinan a su consolidación más de 25 millones): aparte de acordarse también el desbloqueo de la delimitación de la frontera marítima paralizada desde 2007 y la propuesta de la toma en consideración del modelo autonómico para el Sahara, se dispuso en materia de seguridad y dentro de la cooperación policial el fortalecimiento de las patrullas mixtas y la ampliación del ámbito geográfico de sus operaciones. Según Marruecos, se ha conseguido evitar la salida de 100.000 personas, y no se va a bajar la guardia el año próximo por la reducción de contingentes motivada por la crisis (probablemente inferior a 1.000 personas, frente a los 15.371 que se aprobaron provisionalmente para 2008); y según Frontex se han interceptado y devuelto alrededor del 40% de los inmigrantes irregulares que han tratado de llegar a Canarias (en total, unas 5.400 personas), por lo que habrían alcanzado la costa unas 8.200, cifra inferior a la de 2007 (11.746: cerca de un 30%; aumentó sin embargo el número de muertos, de 39 a 45).

En la localidad de Agadir, finalmente, la Comunidad Autónoma procederá a la apertura de una nueva delegación exterior mediante la reconversión de la actual oficina comercial existente en dicha ciudad y la unificación en ella de todas las líneas de actuación promovidas en Marruecos. Se une así a las delegaciones ya existentes en Madrid, Bruselas y Caracas, y a la que próximamente se abrirá también en Cabo Verde.

2009

RASGOS GENERALES 2009

En el curso de los dos años anteriores se libraron importantes contiendas electorales que dejaron sentir su influencia en el desarrollo de las tareas ordinarias de gobierno en el ámbito de esta Comunidad Autónoma. A la celebración de las elecciones autonómicas y locales en 2007 siguió, en efecto, la de las elecciones generales en 2008. Las primeras, indudablemente, constituyen siempre el episodio central en la vida institucional de cualquier Comunidad Autónoma y, como tal, repercuten sin la menor duda sobre las tareas de gobierno desarrolladas en dicho ámbito territorial, desde que se produce la convocatoria de las elecciones (si no es que lo hacen ya con anterioridad), hasta que se cierran todos los pactos de gobierno después de celebradas las elecciones, y las nuevas instituciones inician así su nueva singladura. Pero es que, al menos, en algunas Comunidades Autónomas, también las elecciones generales ejercen su influencia en el normal desarrollo de las tareas de gobierno. Tal es el caso de Canarias, como cuidamos de destacar en las sucesivas ediciones de este *Informe*. Sea, porque los gobiernos autonómicos sucesivos que han venido conformándose nunca han llegado a alcanzar una cómoda mayoría absoluta que permita asentar sobre bases firmes la acción política; sea también, porque, en el ámbito estatal, entra en liza un partido estrictamente de corte canario; lo cierto es que, al menos, en Canarias, las cosas tampoco llegan a esclarecerse del todo hasta cuando termina de dibujarse el panorama a escala general.

Este año 2009 ha tenido lugar la celebración de las elecciones europeas sin especial repercusión sobre el archipiélago; y tampoco se esperan nuevas elecciones en el horizonte inmediato. Es un tiempo, por tanto, más proclive al sosiego y al entendimiento. Y, en efecto, cabe destacar que se ha alcanzado un clima de cierta estabilidad política e institucional, a nivel autonómico. El pacto de gobierno en el ámbito interno de la Comunidad Autónoma entre CC y PP se ha mantenido bien sólido, apenas ha habido fisuras, y todo parece apuntar a que puede llegar a prolongarse a lo largo de toda esta Legislatura, a diferencia de lo sucedido en las dos anteriores en que entró en barrena antes de que ambas terminaran (también hubo diferencias entonces, no obstante, porque si bien en la primera de ellas el PP mantuvo su apoyo al gobierno, aunque ya desde fuera del mismo; en la segunda, una vez apeado el PP del Gobierno autonómico, el PSOE fue entonces quien proporcionó apoyo externo al monocolor gobierno de CC). A la solidez del pacto autonómico tampoco ha resultado ajeno, por otro lado, el propio PSOE, que se lleva esforzando particularmente toda esta Legislatura por mantener unas señas de identidad propias en su papel de oposición y de marcar distancias con las restantes fuerzas políticas, con vistas a configurar una auténtica alternativa de gobierno.

Con todo, y dado que si la duración de un gobierno de coalición CC-PP por una Legislatura completa merece ser destacada, lo será en todo caso solamente a su término, el dato probablemente más peculiar que haya arrojado este año en concreto y que sí conviene subrayar ahora es el sorprendente equilibrio alcanzado por CC, que ha sabido mantener su pacto político con el PP en el ámbito de la Comunidad Autónoma; pero que, por otra parte, ha sido también un excelente socio del PSOE en las Cortes Generales, del que en principio han salido ventajas políticas para ambos. Si su alianza interna con el PP podía haber supuesto un obstáculo, lejos ha sido ello de

ser así. Como decimos, el entendimiento con el PSOE en las Cortes ha ido en aumento, y ha dado un auténtico salto cualitativo este año, hasta el punto de que CC se ha convertido en uno de sus más estrechos aliados.

Su apoyo a los Presupuestos Generales resultó, en efecto, absolutamente determinante para su aprobación, tanto la inicial como la definitiva, en el Congreso de los Diputados (porque la justa mayoría necesaria sólo se formó, en ambas ocasiones, con los votos de CC y del PNV). Como también contribuyó de forma no tan decisiva, pero igualmente importante, a que se aprobara la nueva financiación autonómica cuando se discutió a mediados de 2009, y después, con ocasión de las leyes en dicha materia en que finalmente cristalizaron y que se aprobaron también ya a fines de año. Asimismo, CC apoyó la sustancial reforma de la normativa en materia de extranjería llevada a efecto este 2009. Y parece comprometido en fin el apoyo de CC a la futura normativa en materia portuaria en curso de tramitación; y, lo que aún es más importante, a la denominada «Ley de economía sostenible».

Ni que decir tiene que, a cambio del apoyo prestado, CC vio prosperar sus propios planteamientos en cada una de estas ocasiones; lo que, es de esperar, puede redundar en beneficio de la entera Comunidad Autónoma. Como también puede llegar a hacerlo el desenlace último del conjunto de cumbres y reuniones bilaterales mantenidas a lo largo del año: que culminaron en efecto en la celebración de un Consejo de Ministros en Canarias, con una agenda de asuntos, además, íntegramente dedicado a las particularidades de esta Comunidad Autónoma; y que dio luz verde a lo que se ha dado en denominar Plan Canarias. Está por ver, sin embargo, si todas las acciones programadas terminan de dar sus frutos, porque lo cierto es que la situación económica del archipiélago difícilmente puede ser peor, las cifras del desempleo no tienen parangón y apuntan a un paro de carácter no meramente coyuntural. Desde determinados sectores se apostilla así que el Plan Canarias no es sino la suma de las actuaciones ya previstas con anterioridad; tampoco la nueva distribución de la financiación autonómica parece favorecer demasiado en sí misma; ni las partidas previstas para Canarias en los presupuestos estatales resultan excesivamente boyantes; lo que acaso posea mayor justificación, dado el contexto reinante.

Ya en el ámbito local, al contrario de lo visto hasta ahora, pero como por otro lado suele suceder en el ecuador de la Legislatura, la agitación y la inestabilidad se ha acrecentado este año. Entre las instituciones insulares afectadas ha de destacarse, una vez más, el caso de Lanzarote: el PSOE perdió el Cabildo Insular, de resultados del pacto alcanzado por su antiguo aliado de gobierno con otras fuerzas insulares, así como con CC y PP; lo mismo que en esta isla ha sucedido en la mayoría de sus municipios: en algunos, se ha producido la misma correlación de fuerzas (por todos, ya casi al principio de la Navidad, Arrecife); pero en otros, la situación ha propiciado otros resultados. También han prosperado mociones de censura en municipios de carácter medio en otras islas: en Tenerife y Gran Canaria (y en La Palma); y en algún otro caso, se han producido relevantes cambios de gobierno (por todos, el caso de Santa Cruz de Tenerife, en que el PP ha quedado fuera del gobierno municipal). Sin perjuicio de este último resultado, desde luego, cabe apuntar la existencia de una tendencia general que se inclina mayoritariamente por reforzar las coincidencias entre CC y PP.

Y por terminar estas líneas introductorias, dentro de la conflictividad social, cabría resaltar dos acontecimientos de relieve con significación jurídica. En primer lugar, en el plano penal, la apertura de nuevos casos de corrupción política fundamentalmente relacionados con el urbanismo (algunos de los cambios de gobierno local antes indicados traen de ello su causa última), en una línea de tendencia que no parece rebajarse, consiguientemente. Y, por otro lado, en segundo lu-

gar, ya desde distinto plano, pero no por ello de menos importancia, la aparición de nuevas condenas a la Administración al pago de elevadas sumas indemnizatorias por hechos vinculados también con el urbanismo; más bien, en este caso, el repunte de una tendencia que también comenzó a vislumbrarse con toda claridad, ya el año pasado.

LA LEGISLACIÓN

Un total de 14 nuevos textos legales han aparecido este 2009. Sigue, por tanto, la habitual tendencia creciente: se incrementa el número de leyes y, también, la relevancia de las materias concernidas. Por otro lado, el instrumento legal se ha empleado para formalizar distintas operaciones: en ocasiones, se han producido modificaciones sólo puntuales de textos legales anteriores, que mantienen por tanto su vigencia (Leyes 1 [BOE núm. 66, 18/03/2009], 2 [BOE núm. 110, 06/05/2009], 8 [BOE núm. 196, 14/08/2009] y 10/2009 [BOE núm. 255, 22/10/2009]); en otras, el alcance de las reformas ha sido sin duda más relevante, pero se han conservado también los textos anteriores (Leyes 5 [BOE núm. 132, 01/06/2009], 6 [BOE núm. 132, 01/06/2009], 7 [BOE núm. 132, 01/06/2009], 9 [BOE núm. 185, 01/08/2009] y 14/2009 [BOE núm. 64, 15/03/2010]); en otras, se ha procedido a la sustitución íntegra de textos anteriores (Ley 12/2009 [BOE núm. 12, 16/12/2009]); y en otras, en fin, se produce una innovación del ordenamiento autonómico (Leyes 3 [BOE núm. 132, 01/06/2009], 4 [BOE núm. 132, 01/06/2009], 11/2009 [BOE núm. 26, 30/01/2010]). Cierra la lista, como es habitual, la Ley de Presupuestos (Ley 13/2009 [BOE núm. 49, 25/02/2010]).

Las materias concernidas, por lo demás, han sido bien variadas: transporte marítimo (por dos veces: Leyes 1 y 8/2009), economía y hacienda (Leyes 2 y 13/2009), medio ambiente (Ley 3/2009), cooperación al desarrollo (Ley 4/2009), universidades (Ley 5/2009), ordenación del territorio y urbanismo (también, por dos veces: Leyes 6 y 7/2009), policía (Ley 9/2009), artesanía (Ley 10/2009), ordenación territorial de las telecomunicaciones (Ley 11/2009), comercio (Ley 12/2009) y turismo (Ley 14/2009). De esta lista, dos tienen carácter solamente orgánico (Leyes 3 y 5/2009).

Entre las de carácter más estrictamente puntual, dos de ellas atienen a la ordenación del transporte marítimo. La primera de ellas (Ley 1/2009, de 10 de febrero, por la que se modifica la Ley 12/2007, de 24 de abril, de ordenación del transporte marítimo de Canarias) procede a dar cumplimiento al acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias para evitar el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/2007. Se objetaba sólo el art. 31.7 (en tanto que contemplaba como infracción muy grave el incumplimiento de la normativa en materia de embarcaciones marítimas). Se modifica dicho precepto, que pasa ahora a incorporar un nuevo tipo y se aprovecha para ajustar otros dos preceptos puntuales (art. 16.1.1 y disposición adicional segunda), así como para suprimir otro (art. 9.1.e): referencia a la obligatoriedad de la inscripción en el registro de empresas navieras). La segunda (Ley 8/2009, de 9 de julio), en un sentido asimismo muy limitado, procede a agregar un nuevo apartado octavo al art. 19, en relación con el contrato de obligación de servicio público, para contemplar, hasta que se proceda en efecto a la adjudicación de dicho contrato cuya tramitación puede llevar algún tiempo, el otorgamiento de una autorización provisional (con la correspondiente compensación económica) en caso de incomunicación de una isla a favor de los armadores interesados (de ser varios, se garantiza la no discriminación y el recurso a los mecanismos de la legislación de contratos).

Ha de mencionarse también, entre las modificaciones puntuales, la que tiene lugar con la Ley 2/2009, de 3 de abril, de modificación del art. 64 de la Ley 5/2008, de Presupuestos Generales de

la Comunidad Autónoma de Canarias para 2009: circunscrita la reforma estrictamente sobre dicho precepto, se procede a fortalecer los mecanismos de garantía en apoyo de las pymes y, asimismo, para favorecer su acceso a la financiación a través de las sociedades de garantías recíproca, se procede por la Comunidad Autónoma a otorgar mayor cobertura de los riesgos asumidos por dichas sociedades con las pymes.

Y, en fin, dentro de este mismo primer grupo, igualmente, habría que mencionar la Ley 10/2009, de 30 de septiembre, de modificación de la Ley 3/2001, de 26 de junio de artesanía de Canarias, que introduce una reforma puntual a su art. 12 para diferenciar más adecuadamente las figuras de monitor artesano (artesanos con un nivel profesional medio, para formar personas no profesionales del sector o que pretendan iniciarse en el mismo) y maestro artesano (artesanos con un elevado nivel de destreza, y referentes para el resto de los artesanos de su especialidad).

Ya en un segundo bloque, respecto de las leyes de carácter orgánico, la Ley 3/2009, de 24 de abril, de la agencia canaria de desarrollo sostenible y cambio climático, incorpora este nuevo organismo a la organización instrumental de la Comunidad Autónoma, si bien no arranca de cero, en tanto que la agencia existía con anterioridad, aunque con rango de dirección general y bajo la dependencia de la Presidencia del Gobierno. Se configura ahora como un organismo con personalidad jurídica propia, como «entidad de Derecho público», sin más precisiones; y se prevé también su adscripción a una consejería, cuya determinación se remite al Gobierno de Canarias (art. 3); aunque cabría también que continuara en la órbita de la Presidencia del Gobierno (disposición adicional segunda). Se concreta su composición (destaca la presencia de diversos departamentos en su consejo de dirección: art. 8) y su régimen jurídico, que resulta básicamente de carácter administrativo (art. 10-16). Sobre la formación de un comité técnico integrado por expertos que anuncia la Exposición de Motivos, no parece concretarse ello después en el articulado.

También reviste carácter orgánico la regulación incorporada a la Ley 5/2009, de 24 de abril, por la que se modifica la Ley 11/2003, de 4 de abril, sobre consejos sociales y coordinación del sistema universitario de Canarias, que modifica un grupo relativamente importante de preceptos contenidos en esta Ley con vistas a la adaptación a la nueva Ley Orgánica de Universidades: se amplía la composición de los consejos sociales, añadiendo vocales propuestos por las asociaciones de antiguos alumnos y aumentando a tres el número de vocales designados por el Gobierno de Canarias (art. 6); se introducen técnicas de auditoría de las universidades bajo su supervisión y se sujeta además el órgano de control económico interno o de intervención a su dependencia orgánica y funcional (art. 14); se incrementan sus competencias en materia de titulaciones y centros universitarios (art. 3.1); se modifica la composición de la conferencia de los consejos sociales (art. 16); y se mantiene la planificación plurianual del sistema universitario (art. 3.2). Se reconfigura, en fin, el Consejo Universitario de Canarias (art. 21.1). Claramente, se acentúa la presencia y la intervención de los consejos sociales en la actividad universitaria.

En una especie de grupo intermedio, cabría situar la Ley 4/2009, de 24 de abril, de cooperación internacional para el desarrollo, porque suma a su contenido propiamente orgánico un importante grupo de determinaciones que exceden con toda claridad ya de dicho ámbito. Hasta ahora, en este campo, la acción pública consistía en convocatorias anuales para otorgar subvenciones a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y actuaciones unilaterales con otros organismos e instituciones. Se otorga ahora el marco legal adecuado a estas actuaciones, y se fijan los principios orientadores de la cooperación al desarrollo, sus objetivos e instrumentos y medios, entre los que sobresale el plan director que ha de elaborarse cada cuatro años (los progra-

mas operativos anuales lo van concretando en este período), sin perjuicio de otras modalidades de actuación e instrumentos de cooperación. Es importante también el capítulo orgánico: se configura el consejo asesor como órgano consultivo y de participación; y la comisión gestora de cooperación, como órgano de coordinación; se concretan los recursos para la financiación de las actuaciones (se prevé un fondo canario local de cooperación al desarrollo); se crea un registro de organizaciones no gubernamentales para identificar los agentes de cooperación al desarrollo; y la norma se completa con sendas referencias a la cooperación no gubernamental y al personal al servicio de la cooperación (cooperantes).

Entre las leyes más relevantes aprobadas en 2009, un lugar destacado ocupa la Ley 9/2009, de 16 de julio, de modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del cuerpo general de la policía canaria. Sofoca, por un lado, un conflicto constitucional en ciernes y reproduce el acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 23 de febrero de 2009 (que, por otro lado, también plantea la necesidad de proceder a una determinada interpretación de distintos preceptos de la Ley: art. 1, 5 y disposición transitoria cuarta, 8 y 9, y 12 y 16: algunas de éstas tratan de asegurar la separación con la policía local). Pero se aprovecha también la ocasión para retocar algunas cuestiones incidentalmente. En cuanto a lo primero, se procede así a dar nueva redacción a los arts. 14, 18 y 19, relativos a la normativa aplicable a la policía canaria en el ejercicio de sus funciones en cuestiones de competencia estatal —fuero jurisdiccional, régimen penitenciario, uso de armas, régimen de detenciones y colaboración en funciones de la policía judicial y otros ámbitos relacionados con la seguridad—: se aclaran las remisiones a la legislación estatal o se procede a la supresión de algún apartado (entre otros, la participación en la función judicial o la concreción de su ámbito de actuación en espacios públicos, que se extendía a la vigilancia del litoral, control de explosivos, control de la inmigración irregular, verificación del resguardo social, y verificación y control de las empresas de seguridad privada). Pero, además, en la segunda línea antes indicada, igualmente, se procede a ampliar las opciones de acceso al máximo cargo de la policía canaria (comisarios y subcomisarios), se establece el concurso oposición para el acceso al empleo de subinspector por promoción interna, y se equiparan las reglas de acceso a las de los inspectores y subinspectores de la policía local (también, la edad máxima para el ingreso).

Y, de este modo, restarían por tratar otras cinco leyes, relacionadas ya directa o indirectamente con la ordenación territorio y urbanismo. Entre las primeras, las Leyes 6 y 7/2009; y entre las segundas, las Leyes 11, 12 y 14/2009. Salvo la Ley 11/2009, es significativo que las otras cuatro encontrarán el rechazo frontal de la oposición, cuando es frecuente en el Parlamento canario que muchos textos legales se aprueban por unanimidad, como se ha resaltado otras veces en este *Informe*.

Las dos primeras en efecto se traducen en sendas modificaciones del texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (Decreto Legislativo 1/2000). La Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, sin embargo, llega más lejos y no sólo innova sustancialmente el contenido de la regulación precedente antes mencionada, sino que alberga otro conjunto de determinaciones que no pasan a incluirse en ella. Puede llegar a convertirse en la norma más importante de la Legislatura. Su Título I introduce modificaciones relevantes al marco legal de la ordenación del territorio: simplifica el procedimiento de aprobación de las directrices (en particular, las de ordenación sectorial); así como de los proyectos de actuación territorial (diferenciando los de gran trascendencia territorial o estratégica) y calificaciones territoriales (que dejan de configurarse como instrumentos de ordenación); la

ordenación del suelo rústico es otra de las piezas que también se altera sustancialmente, al procurarse la promoción en dicho ámbito de la actividad agropecuaria y el dinamismo de la vida rural, así como la diversidad económica a través del fomento de la implantación de industrias, servicios, equipamientos y dotaciones públicas y la diversificación energética renovable: se contempla así la licitud de muchas de estas actividades en el ámbito señalado, si no figuran expresamente prohibidas por el planeamiento; por otro lado, se aborda una amplia regularización de las explotaciones ganaderas sin título habilitante. En un último capítulo dentro de este Título I, entre otras modificaciones, se reducen las rigideces en la aprobación de los instrumentos de desarrollo, que hasta ahora venía siendo dificultada mientras los instrumentos generales no se hubiesen adaptado a las directrices y a la propia normativa legal reguladora de la ordenación territorial y urbanística. En un Título II se contempla un importante abanico de medidas con vistas a favorecer el desarrollo turístico. Se mantiene la prohibición de clasificar nuevos suelos urbanizables con destino turístico, pero se flexibiliza esta regla, porque se permite la reclasificación de suelo si simultáneamente se desclasifica suelo turístico en la misma o en mayor proporción; y porque también se admite la reclasificación por operaciones de reforma interior que ocasionen el traslado de establecimientos ya existentes. En todo caso, ha de mantenerse el nivel del suelo edificable. La herramienta prevista a estos fines son los convenios de sustitución. En este Título se contemplan, además, las condiciones para el desarrollo de la oferta alojativa los próximos tres años: se señalan los únicos supuestos en que se contempla incrementar dicha oferta (salvo hoteles renovados, o en sustitución, establecimientos destinados al turismo rural y hoteles urbanos, caben solamente los hoteles de cinco estrellas con programas de empleo y destinados a la formación); y se concretan las alternativas para los titulares de suelos no descalificados. Se prevé asimismo la posibilidad de subrogación autonómica en los Cabildos que no procedieran a la aprobación de sus planes territoriales especiales de ordenación urbanística. Y también se modifican aspectos puntuales de la Ley del Turismo; lo mismo que, ya en el último Título III, de otras Leyes (Vivienda, Directrices y, otra vez, la legislación urbanística, para reformar sus previsiones sobre patrimonios públicos del suelo y régimen de licencias, así como regímenes alternativos de destino de las viviendas protegidas).

La Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, se concreta formalmente en la introducción a dicho texto refundido de una nueva disposición adicional decimotercera. Como después veremos, esta Ley ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Nación. Sobre la base de la nueva normativa de suelo, que prescinde de las clasificaciones y recurre a criterios materiales para identificar las dos situaciones de suelo que contempla, se pretende la extensión de las disposiciones transitorias de la normativa legal en materia de costas a suelos que no ostentan la condición de urbanos, como los asentamientos rurales. Y sobre la base también de un Dictamen de la Abogacía del Estado de 21 de julio de 2005, se promueve la ampliación de las construcciones susceptibles de legalización a partir de la formación de un censo de edificaciones por el Gobierno de Canarias. En fin, se pretende también condicionar los actos de deslinde del dominio público marítimo terrestre confiando las atribuciones precisas a tal efecto a favor de las Administraciones urbanísticas.

Sin duda, con marcada incidencia territorial es también la Ley 11/2009, de 15 de diciembre, reguladora de la ordenación territorial de las telecomunicaciones de Canarias. Nacida de la iniciativa legislativa popular, su objeto es regular la ubicación de las infraestructuras de telecomunicaciones, con vistas a garantizar la salud y minimizar su impacto ambiental. Se promueve

el uso compartido de infraestructuras y a falta de acuerdo entre los operadores, la Administración puede acordar su emplazamiento por medio de planes territoriales especiales de infraestructuras de telecomunicación cuyo contenido necesario, por otro lado, asimismo se precisa en detalle.

Y aunque en apariencia sectorial, también hemos de referirnos dentro de este apartado a la Ley 12/2009, de 16 de diciembre, reguladora de la licencia comercial, que sustituye a la anteriormente vigente en esta materia, y que comporta una indudable proyección territorial, en tanto que justamente los criterios de protección del territorio y la preservación del medio ambiente son los que se invocan para legitimar el mantenimiento de una autorización singular como es la licencia comercial específica para los grandes establecimientos comerciales y los centros comerciales, en contra de la prohibición general en este campo a que obliga la liberalización comunitaria de servicios (quedan fuera ahora los establecimientos comerciales denominados «tiendas de descuento duro», por razón de dicha actividad, cuando en efecto algunos de éstos ya habían obtenido resoluciones judiciales favorables y contrarias, por tanto, a su exclusión). La cuestión controvertida, precisamente, reside en determinar si el régimen de dicha autorización se ajusta o no a las exigencias europeas: además de concretar el contenido del principio de imperioso interés general a que se condiciona su otorgamiento, también habrán de cumplirse las determinaciones del planeamiento territorial aplicable (se regulan en detalle los planes territoriales especiales de grandes equipamientos); por otro lado, la regulación del procedimiento de concesión es extremadamente minuciosa (cabe impulsar por el promotor una tramitación simultánea de esta licencia con la de obras y actividad clasificada ante la entidad local: aunque aquélla se configura como previa y necesaria; se prevé su revocación, por lo demás si después se deniega la de obras y apertura: art. 13), según se aduce, para que pueda aplicarse antes de entrar en vigor las exigencias comunitarias, si bien se admite su ulterior deslegalización (disposición adicional séptima). Importa en fin destacar que por medio de otra disposición adicional, la primera, se procede también a una amplia reforma de la Ley de Comercio de Canarias de 1994, a la que, entre otras determinaciones (se procede a una nueva regulación del régimen de los horarios comerciales: art. 11), se incorpora un nuevo capítulo, para proceder a la ordenación de la actividad ferial (art. 46-67): de este modo, las previsiones sobre infracciones y sanciones se desplazan y pasan a figurar después. Tampoco puede extrañar, a la vista de ello, que se autorice al Gobierno de Canarias para la elaboración de un texto refundido en el plazo de un año que integre además la regulación de la licencia comercial específica.

Proyección territorial asimismo tiene la Ley 14/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias. Justamente, la principal cuestión controvertida es si mantiene la moratoria turística en este sector del ordenamiento jurídico, cuando en aplicación, también en este caso, de la normativa comunitaria sobre liberalización de servicios se exime de autorización la construcción, ampliación, rehabilitación y reforma de establecimientos turísticos alojativos y el acceso o ejercicio de actividades turísticas. Ciertamente, esta cuestión que en verdad era la auténticamente nuclear quedó disipada por la polémica causada por la tramitación de la ley, que en efecto se tramitó en apenas cuarenta y ocho horas. A decir verdad, así se planteó inicialmente su tramitación; pero es que en el plazo indicado se introdujeron tres enmiendas que vinieron incluso a agravar la polémica al pretender por medio de ellas regularizar establecimientos turísticos ilegales, sobre todo, en el ámbito del turismo rural y en las islas de La Palma, La Gomera y El Hierro (primero, llegó a hablarse incluso de 150.00 camas turísticas, aunque desde el Gobierno se reconoce que se trataba de 4.000: la patronal hotelera, desde luego, manifestó su rechazo a esta iniciativa), regularizar despachos ilegales de farmacia (otorgando autorizaciones provisionales a oficinas anuladas por resolución

judicial firme para evitar un quebranto grave de la atención farmacéutica de la población, según se aduce: se habla de unas 50 farmacias afectadas) y suprimir la autorización previa para las instalaciones de empresas de coches de alquiler. La polémica causada llevó a la oposición a ejercer la facultad que le está estatutariamente reconocida de obligar al aplazamiento del debate hasta la próxima sesión, si los diputados mayoritarios de una isla así lo suscitan, por lo que el pleno se convocó, dentro de la misma semana, para tres días después: y ya entonces en apenas cinco minutos se aprobó finalmente la Ley. Está anunciada la interposición de recursos judiciales, incluso, la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, por las singularidades observadas en la tramitación del texto, así como la formulación de enmiendas carentes de relación con el objeto de regulación legal.

Como es habitual, al término del año, se aprobó también la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010. Aunque en esta ocasión todavía la Ley 14/2009 llegara a aprobarse aún después, como acaba de indicarse.

Es de esperar, por lo demás, que, en línea con la tendencia habitual, de cara al próximo año, la tarea legislativa siga aumentando. Ya esperan su turno en el Parlamento importantes iniciativas (igualdad de hombre y mujeres, calidad alimentaria, fomento de la participación ciudadana, extinción de cámaras agrarias, supresión de barreras electorales, catálogo de especies protegidas); y en el horizonte inmediato, el Gobierno plantea llevar otras iniciativas igualmente relevantes (servicio canario de empleo, ordenación sanitaria, cámaras de comercio, actividades clasificadas y espectáculos públicos). Todo apunta a que también pueda iniciarse la tramitación parlamentaria de un Estatuto de Autonomía, en línea con el promovido la anterior Legislatura y que al final hubo de retirarse en las Cortes Generales, por falta de consenso. Una falta de consenso que persiste, sin embargo, y que puede hacer imposible otra vez que finalmente llegue a aprobarse.

LA ACTIVIDAD NORMATIVA DEL GOBIERNO

Por vez primera en mucho tiempo, se ha procedido este año a la aprobación de un decreto legislativo, en el ejercicio de una facultad no contemplada por el Estatuto de Autonomía, pero que la Ley 1/983, de 14 de abril, sí que atribuye al Gobierno de Canarias. Se ha tratado de un texto refundido en materia fiscal: el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos. Se reúnen así las previsiones autonómicas en un único texto que a su vez agrupa las normas, fundamentalmente, en su Título II y III. En el Título II se contemplan las normas sustantivas sobre tributos cedidos de naturaleza directa (entre las que se sitúan las relativas al impuesto sobre la renta de las personas físicas, sucesiones y donaciones y patrimonio). Y en el III, las normas sustantivas, sobre tributos cedidos de naturaleza indirecta, que comprenden las concernientes al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, así como a la tasa fiscal sobre el juego.

Junto a la norma indicada, el Gobierno de Canarias se ha prodigado en el ejercicio de su potestad normativa propia en los términos acostumbrados en estos últimos años.

Han proliferado así los reglamentos en los distintos sectores de la actividad administrativa. En aras de la brevedad, hemos de remitirnos a las fichas correspondientes, que completan este Informe.

Limitando ahora nuestro examen al campo estricto del régimen de funcionamiento interno del Gobierno y de la Administración, habría que resaltar el Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura, en tanto que justamente pretende sujetar tales iniciativas a un conjunto de reglas comunes dispuestas por la norma que nos ocupa con cierto detalle. También, el Decreto 45/2009, de 21 de abril, por el que se regula la Comisión Preparatoria de los asuntos del gobierno, que sustituye a la antigua Comisión de Secretarios Generales Técnicos, y a la que atribuye sus funciones. Aunque de menor rango también tiene interés la Orden de 15 de abril de 2009, por la que se crea y regula el fichero de datos de actuaciones de respuesta inmediata, que en efecto introduce este último concepto (actuaciones de respuesta inmediata) en el ámbito de la actividad administrativa y prepara así el terreno al inmediato Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, a su vez precursora de los efectos vinculados a la liberalización de servicios impuesta por la Directiva Bolkenstein, a cuyo cumplimiento España debía dar satisfacción antes de que el año concluyera. Hasta 208 procedimientos administrativos son así objeto de simplificación (reconocimiento del derecho de asistencia jurídica, clasificación de empresas, aceptación de suelo para la construcción de viviendas protegidas y autorización de viviendas protegidas de promoción pública). Ciertamente, los términos de las innovaciones resultan relevantes desde el plano sustantivo; pero su virtualidad puede resultar menguada por el rango normativo de esta norma. Otras Comunidades Autónomas, probablemente de forma menos ambiciosa, pero a la vez más realista, han limitado el alcance de las innovaciones introducidas por la normativa de esta índole y se han servido de un instrumento de rango más elevado (leyes o decretos leyes), para llevar a efecto esta operación.

Ya, en fin, entre las actuaciones no normativas, pero que aun así, podrían llegar a calificarse como instrumentos de *soft law* entendida en sentido amplio esta expresión, destaca al «pacto social por la economía y el empleo en Canarias», alcanzado el 4 de junio de 2009 entre el gobierno canario, patronal y sindicatos: contiene hasta 130 medidas (deducciones de la cuota autonómica del IRPF para los parados de más de seis meses, avales a pymes en operaciones favorecedoras del empleo, permutas de horas extraordinarias de carácter estructural por empleo, subvención de costes de seguridad social a empresas que formalicen contratos en prácticas, etc.), pero no concreta una ficha financiera para su implantación. Los agentes sociales, en todo caso, respaldan por virtud del pacto suscrito la reivindicación del Gobierno de satisfacer la denominada «deuda histórica» de Canarias, sobre la que luego habremos de volver; y de proceder a una reformulación del régimen económico y fiscal de Canarias (REF).

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

No ha recaído sentencia alguna a lo largo de este año que venga a resolver alguno de los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia pendientes ante el Tribunal Constitucional. Estamos en verdad en una especie de período intermedio, puesto que cabe en efecto identificar un primer intervalo relativamente amplio a principios de este siglo en que no se suscitaban nuevas controversias competenciales. De este modo, las que se habían suscitado con anterioridad en la década de los noventa del pasado siglo ya han sido resueltas (a decir verdad, todas menos una, en materia de ordenación del sistema eléctrico, que es justamente uno de los asuntos más antiguos que el Tribunal Constitucional: RRII 838, 867 y 997/98; para resaltar ello adecuadamente, téngase presente que este 2009, de las tres sentencias recaídas en asuntos com-

petenciales, en un caso se trataba de resolver un recurso de 2000 y en dos, de 2001); y a las que lo han sido después, ya en los últimos tres o cuatro años, no les ha llegado todavía la hora.

En cualquier caso, el Tribunal Constitucional sí ha tenido ocasión de resolver algunos recursos de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad relacionados con Canarias, bien porque se promovieron desde el archipiélago, o con asuntos relacionados con el mismo; o bien, porque inciden sobre el alcance de alguna competencia autonómica, lo que tiene obviamente todavía más interés a los efectos de este *Informe*.

Entre los recursos de amparo, sobresalen en primer término dos sentencias de 2008, aunque publicadas ya en 2009, a propósito del apoderamiento tácito de abogado de oficio para formular recurso de amparo ante la inadmisión de la solicitud de *habeas corpus* cursada por varios extranjeros interceptados en una patera al intentar alcanzar las costas canarias. El recurso de amparo se estima en ambos casos (STC 172/2008 y 173/2008, de 18 y 22 de diciembre, respectivamente), pese al criterio del Fiscal; y todavía más, a pesar de que los extranjeros ya habían sido devueltos a su país y de que había desaparecido por tanto la privación de libertad; hay también dos votos particulares en cada caso que precisamente ponen de manifiesto la diferencia de la situación contemplada en aquéllas con resoluciones precedentes. Se ignoran asimismo los efectos reales de estas sentencias. También, en el ámbito de los recursos de amparo, cabe mencionar la ulterior STC 71/2009, de 28 de marzo, que inadmite el recurso promovido por una empresa eléctrica contra un ayuntamiento tinerfeño por paralización de obras no obstante las acreditadas irregularidades procesales indudablemente graves (fijación de día para votación y fallo sin haber dado antes traslado al recurrente del expediente, por lo que no éste no llegó formular demanda ni tampoco pudo solicitar el recibimiento del juicio a prueba), y no obstante el criterio favorable del Fiscal, no se entra en ellas, porque tales irregularidades no subsanan la propia conducta negligente del recurrente en punto al agotamiento de la vía judicial previa para defenderse en tales circunstancias, según se aduce. Y, en fin, la STC 102/2009, de 27 de abril: en este caso, sí se estima el amparo promovido por una asociación judicial contra el archivo del recurso ordenado por el Tribunal Supremo del recurso interpuesto contra aquélla por el nombramiento de presidente de un órgano jurisdiccional en Canarias, una vez que el afectado procede a la dimisión de su cargo, por entender que subsiste el interés profesional defendido por la asociación, en tanto que dicha dimisión no elimina todos los efectos del nombramiento, por lo que cabe cuestionar su validez, en tanto que cabe alegar el tiempo desempeñado en el cargo como mérito en futuros concursos para la provisión de otras plazas judiciales.

En relación con las cuestiones de inconstitucionalidad, se promueven cinco desde Canarias, entre otras, la que culmina en la STC 101/2009, de 27 de abril: completa esta resolución la precedente STC 63/2003, que había tenido por inconstitucionales las tarifas por servicios generales de los puertos sólo en cuanto resultan aplicables a las concesiones administrativas por ocupación del dominio público; también vulneran el principio de legalidad establecido por la Constitución para las prestaciones patrimoniales de carácter público, según se agrega ahora, si los puertos se gestionan por juntas de puerto, en tanto que se deja a la entera libertad de los órganos competentes el quantum de la prestación sin indicación de límites máximos y mínimos. Igualmente merece destacarse en este grupo la STC 86/2009, de 23 de febrero, ya sobre temas competenciales, aunque sobre un asunto próximo al suscitado en otras Comunidades Autónomas (STC 103/1997 y 148/2006): la normativa canaria sobre función pública establecía que en ningún caso los funcionarios del grupo E podían tener un sueldo inferior al salario mínimo interprofesional, lo que se considera contradice la normativa básica dictada por el Estado al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución, para asegurar la nivelación de las retribuciones básicas de los

funcionarios. Y, en fin, sobre cuestiones de la misma índole competencial es asimismo relevante la STC 87/2009, de 20 de abril (con posterioridad, las STC 135 y 137/2009, de 15 de junio, versarían sobre el mismo asunto), que desestimó la cuestión promovida por el distinto trato propinado por la normativa autonómica canaria a los funcionarios interinos respecto de los funcionarios de carrera farmacéuticos en activo, a quienes se reconoció en exclusiva la opción por mantener su anterior régimen retributivo u optar por el nuevo establecido por aquélla, en tanto que la normativa estatal entonces vigente facultaba a dichos funcionarios a tener oficina abierta en la propia localidad: se estima correcta sin embargo la previsión autonómica y no contraria a la normativa básica estatal, una vez el legislador autonómico opta por la profesionalización de su servicio, lo que excluye la compatibilidad; por otro lado, tampoco se vulnera la igualdad de trato, porque la desigualdad se funda en la distinta naturaleza de la relación que, en el caso de los interinos, reúne los caracteres de excepcionalidad, urgencia y temporalidad que condicionan su régimen jurídico: para los funcionarios, la tenencia de una oficina de farmacia era a la sazón una obligación inexcusable para el ejercicio de sus funciones públicas; mientras que para los interinos, era, al contrario, un mérito y un requisito para el posterior nombramiento interino.

Si no ha habido nuevas sentencias en recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias, sí que se ha planteado un nuevo recurso de inconstitucionalidad en nuestro ámbito; uno de los dos solos que se han promovido este año y el único además que lo ha hecho el Estado (RI 6946/09, admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 29 de julio de 2009): además de estos dos recursos, se han promovido seis conflictos de competencias este año (todos ellos, por lo demás, por las Comunidades Autónomas). Concretamente, se trata del recurso interpuesto contra la Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, a cuyo efecto dicha Ley 7/2009, por medio de sus tres preceptos, agrega tres nuevas Disposiciones Adicionales (13, 14 y 15 al mencionado Texto Refundido): todos los preceptos son objeto de impugnación; el primero, porque permite calcular la anchura de la servidumbre de protección al margen de la clasificación del suelo y de la existencia o no de instrumento de ordenación, cuando la normativa costera toma tales datos precisamente como puntos de referencia esencial; el art. 2, porque corresponde al Estado, y no a la Administración urbanística, establecer el límite interior de la zona de servidumbre de protección en el marco del procedimiento de deslinde, y no una vez concluido éste tras su comunicación; y el art. 3, porque la creación de un censo de edificaciones no puede condicionar el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones de ocupación del dominio público que corresponde al Estado y la legalización previa requiere estrictamente las condiciones requeridas por la normativa estatal. En suma, se plantea la controversia en términos similares a los que dieron lugar al recurso de inconstitucionalidad asimismo formulado por el Estado contra una ley gallega que, mediante la reforma de su legislación específica en materia de vivienda, a finales de 2008 (Ley 18/2008, de 29 de diciembre), había dado lugar a promover soluciones similares. Justo antes del término del año en curso, acaba de confirmarse la suspensión del primero de los preceptos impugnados y de levantarse la de los otros dos (Auto de 10 de diciembre). Se confirma, en todo caso, una clara reducción en la conflictividad, en la misma línea ya apuntada claramente en el segundo semestre del año pasado. Si bien en el futuro puede haber algún repunte.

Otros dos asuntos están, sin embargo, con opciones de dar lugar a próximos conflictos. Está así formulado, en primer término, un requerimiento de incompetencia del Gobierno de Canarias contra la Resolución de 30 de abril de 2009 de la Subsecretaría, de la Secretaría General de Energía y de la Secretaría General del Mar, por el que se aprueba el estudio estratégico ambiental del

litoral español para la instalación de parques eólicos marinos, sobre la base de que constituye dicho estudio un acto de aplicación del Real Decreto 1028/2007, ya recurrido por el Gobierno de Canarias, al clasificar las zonas aptas y zonas de exclusión, a los efectos de que por razones ambientales pueden o no implantarse instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial; por lo que el objeto del conflicto, que parece inevitable, es la titularidad de la competencia ejecutiva para autorizar tales instalaciones eléctricas en el mar territorial. En segundo lugar, por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 22 de septiembre de 2009, se ha dado inicio a las negociaciones, designando al efecto un grupo de trabajo, para resolver las discrepancias surgidas en torno a la disposición adicional segunda de la Ley 5/2009, de 29 de junio, por la que se modifica la normativa del mercado de valores, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, ordenación y supervisión de los seguros privados, y régimen de participaciones significativas en empresas de servicios de inversión, entidades de crédito y entidades aseguradoras; en tanto que este texto legislativo contempla también la regulación de algo ciertamente ajeno, como es la concreción de las obligaciones de información para sectores que se incorporan al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Al menos, en el seno de la Comisión Bilateral, otra cuestión de indudable calado que provenía del pasado año ha quedado en el camino. Dicha Comisión alcanzó en efecto el 23 de febrero de 2009 un acuerdo para la reforma de la normativa autonómica sobre la policía canaria, que ha dado lugar a una nueva redacción de los arts. 14, 18 y 19 de la Ley canaria 2/2008, en los términos que ya conocemos, así como a una interpretación de los arts. 1 (la referencia a la sujeción al Estatuto de Autonomía incluye la de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), 5 (y Disposición Transitoria 5: la denominación no implica integración ni otras implicaciones orgánicas respecto de la policía local), 8 y 9 (la colaboración con la policía local deberá ser fruto en todo caso de convenios de cooperación libremente suscritos), y 12 y 16 (estos preceptos no son atributivos de competencia, ni exceden del marco del modelo estatal).

ELECCIONES, VIDA PARLAMENTARIA Y VIDA POLÍTICA

Después de dos años especialmente intensos, en que los partidos políticos estaban convocados a sendas citas electorales de la máxima trascendencia en la vida del archipiélago, ha correspondido este año la celebración de las elecciones europeas que en principio apenas ha tenido repercusión en el ámbito que nos ocupa: con todo, en este aspecto, cabe señalar que las distancias entre los dos partidos políticos más importantes en España se redujeron en Canarias.

En relación con la actividad parlamentaria, ésta dio inicio con el rechazo a la constitución de la única comisión de investigación solicitada a lo largo de esta Legislatura. A propósito de la multimillonaria condena indemnizatoria (92,2 millones de euros) del conocido como «caso Tebeto», del que ya dimos cuenta en nuestro *Informe* del año pasado, y cuyo origen estaba en la anulación de la caducidad de una concesión minera en 1993 y el otorgamiento poco después de un permiso de investigación a una empresa de la competencia en la misma zona. El pretexto para evitar la creación de la comisión de investigación se situó en las personas designadas por los partidos que habían de integrarla.

En cambio, si no como tal comisión de investigación, sí que se constituyó y ha empezado a funcionar la polémica comisión de estudio sobre menores desaparecidos en las islas. Constituida en base a la falta de avances en la investigación policial en torno a dos casos de renombre, se plantea la comparecencia en ella de policías, periodistas, familiares y expertos; lo que, desde la

perspectiva opuesta a quienes la promueven, se considera cuando menos de oportunista y electoralista.

En el debate anual sobre el estado de la nacionalidad, el Presidente del Gobierno centró su discurso en los efectos de la crisis y las medidas propuestas para mitigarla. Entre ellas, concesión de avales para pymes y trabajadores autónomos, subvenciones a empresas para el pago de la seguridad social, ayudas de emergencia para familias en riesgo de exclusión social, y bajos alquileres para familias con rentas bajas (350 euros de los que las familias pagarían 50, para un total de 2.000 viviendas). También se moderó el alcance la denominada «deuda histórica», que pasó de situarse de 6.000 a 300 millones de euros. Entre las resoluciones adoptadas en sede parlamentaria, se aprobaron 41 (se rechazaron 81 de las 85 presentadas por la oposición), de las cuales 37 se propusieron conjuntamente por CC y PP; entre ellas, la relativa a la reclamación de la deuda histórica cuyo fundamento se concreta en tres pilares: las cantidades dejadas de percibir por falta de actualización del incremento demográfico, las cantidades «ilegalmente» retenidas por el Estado en compensación del extinto ITE y las cantidades no invertidas con incumplimiento del REF.

Desde el punto de vista jurídico institucional, por lo demás, merece destacarse en este mismo ámbito parlamentario la aprobación de una importante reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias: se aprobó por el pleno el 8 de julio y apareció publicado en el BOC del 24 de julio siguiente. Se autoriza, sin embargo, a la publicación de un nuevo texto completo que todavía no ha tenido lugar, porque en efecto, el alcance de la reforma es notable: se modifican muchos de sus preceptos e, incluso, se agregan algunos nuevos: esta operación había pretendido llevarse a efecto sin éxito, al menos, durante, las dos legislaturas anteriores. Entre los avances registrados, pasan a ser de conocimiento público los sueldos y dietas de los diputados, aunque no la relación de sus bienes y actividades particulares, que en cualquier caso les cumple comunicar; se reducen los meses inhábiles; se introducen mayores reglas objetivas para la ordenación y desarrollo de los debates; aumenta el número de preguntas y respuestas orales; se pormenoriza el deber de información de las Administraciones Públicas e instituciones bajo su dependencia; se regula *ex novo* la composición de los grupos parlamentarios, su constitución, la formación del grupo mixto y de los diputados no adscritos, la mesa de la cámara y junta de portavoces; el régimen de funcionamiento de las comisiones; se reformula la comisión de asuntos europeos y acción exterior; se contempla la comparecencia en el Parlamento de la Federación Canaria de municipios y del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia; se potencia la Comisión General de Cabildos Insulares; se modifica el régimen de funcionamiento del Pleno y el ejercicio de la función legislativa; se contempla la retirada del Estatuto de Autonomía de las Cortes; y se da nueva redacción a las interpelaciones y las mociones, así como al desarrollo del debate sobre la orientación política general del Gobierno de Canarias, etc.

Ya en el ámbito de la actividad interna de los partidos políticos, como éstos se aprestaron a acelerar sus respectivos congresos al término de las elecciones autonómicas y generales, no ha habido decisiones especialmente relevantes. Si bien, casi justo al término del año, el PSOE ha anunciado que su candidato a la presidencia del gobierno de Canarias en la próxima cita electoral no será el mismo que el que lo fue la última. Como consecuencia en buena parte de las elecciones europeas (lo que acredita que al menos alguna incidencia indirecta sí han tenido éstas en la vida institucional del archipiélago): y es que el número uno de la lista europea había ostentado dicha candidatura. Se abre así una sucesión, al menos, en torno a esta cuestión que indudablemente habrá de esclarecerse el año próximo.

VIDA LOCAL, URBANISMO Y TERRITORIO

Debido a la crisis, la reducción de los ingresos y el aumento de los gastos, la financiación de las Corporaciones Locales ha propiciado algún desencuentro con el Gobierno de Canarias. Los Cabildos Insulares, cuya dependencia de las transferencias es más acusada, han sido los que más han elevado el tono de sus reivindicaciones. Con todo, tampoco puede decirse que tales desencuentros no hayan podido finalmente enderezarse.

En todo caso, el conflicto vino a desatarse porque, al problema derivado de la necesidad de saldar el importe de una deuda que se ha extendido e incrementado por la transferencia de unas competencias insuficientemente dotadas hace once años (se habla de 3.000 millones de euros), se ha sumado este año en el caso de los Cabildos Insulares la desavenencia en el cálculo del importe de los planes sectoriales de obras, en tanto que la cifra prevista (125 millones de euros, ya menor que la del año anterior: 140 millones) podía entenderse como estrictamente destinada a nuevas obras, o bien cabría interpretar que con ella habían de saldarse igualmente las deudas contraídas en ejercicios anteriores. Prevalció la primera interpretación y el conflicto pudo solventarse finalmente antes del verano, tras el pulso sostenido al respecto durante tres meses.

Ya en lo que concierne al ámbito interno de las corporaciones locales, las destituciones, cambios de gobierno y mociones de censura han venido a multiplicarse en el curso de este año, como suele suceder en el ecuador de cualquier legislatura. En particular, ha sido en Lanzarote donde mayores episodios de esta índole se han registrado, como también suele ser habitual. La cadena se inició a principios de año en el importante municipio sureño de Yaiza, el de mayor desarrollo turístico de la isla. Se destituyó a su polémico alcalde que gobernaba en minoría; y la alcaldía fue a parar al PIL, el partido insular de mayor implantación de la isla, en coalición con CC. Ya a final de año, en este mismo municipio, por medio de otra moción de censura, la alcaldía volvería al mismo partido que la ostentaba al principio, el PNL, también de corte insularista, aunque si bien a favor de persona distinta del antiguo alcalde, por otro lado, ya entonces imputado en una causa importante, por supuesta corrupción urbanística. A ella (que singularmente se concentra en torno a la actividad desplegada por dicho alcalde) vino a sumarse después otra más generalizada en el ámbito de la isla, que afectaba esencialmente al PIL, aunque también a personas relevantes de otros partidos (PNL, PSOE, PP), cuyas consecuencias también se dejarían sentir en la presentación de nuevas mociones de censura. Aun antes de que ello tuviera lugar, sin embargo, en otro municipio de la misma isla, en Tegui, un pacto PSOE-CC dejó fuera de la alcaldía al relevante miembro del PIL que a la sazón la ocupaba. Fue poco después, por tanto, cuando tuvo lugar el episodio de mayor importancia, a raíz del estallido de la trama de corrupción urbanística antes mencionada. El PSOE, que ocupaba la mayoría de las instituciones de la isla, junto al PIL, decidió expulsar a este partido de los gobiernos locales y quedarse en minoría: la operación finalmente se volvió en su contra, porque todos los partidos pactaron y, al menos, cuajaría el pacto en las dos instituciones más importantes: la propia corporación insular y la capital de la isla (Arrecife, junto con algún otro municipio); y el PSOE quedó prácticamente desalojado de las instituciones que gobernaba.

En otras islas, triunfó asimismo alguna otra moción de censura. En general, han funcionado en contra del PSOE y han fortalecido el entendimiento PP-CC. Así, en Tenerife (Puerto de la Cruz), y La Palma (El Paso). Como excepción, cabría destacar algún caso en Gran Canaria (Arucas: el alcalde del PP fue censurado por un pacto PSOE-CC que llevó a la alcaldía a un miembro de esta última formación). Todos estos son municipios de corte intermedio. Asimismo, y aunque no

desembocó en censura, merece destacarse el caso de Santa Cruz de Tenerife: su alcalde de CC decidió quedarse en minoría y sacar del gobierno al PP.

Los episodios de corrupción urbanística de Lanzarote antes indicados, por lo demás, no han sido los únicos. Cabría señalar, incluso, que, pese a los relevantes antecedentes de años anteriores, la oleada no sólo no se ha detenido sino que se ha extendido y propagado a nuevos casos. Así como pudo respirarse por fin cierta tranquilidad en Gran Canaria, donde los hubo de forma importante durante el pasado inmediato, en Tenerife han surgido ahora episodios de cierta envergadura, en torno del mismo asunto del urbanismo. Así, en la misma Santa Cruz (al de Las Teresitas se agrega ahora el relacionado con la gestión del parque marítimo César Manrique); y también, en el importante municipio de Arona, el tercero de la isla; así como, ya a finales de año, en San Miguel de Abona.

Pero el dinero también ha sido protagonista desde distinto punto de vista. En relación con el alcance de las condenas judiciales a la Administración, que este año han seguido multiplicándose. En este caso, sin embargo, cabe agregar que conciernen más al Gobierno de Canarias que a las propias instituciones locales. De resultados de la moratoria acordada en 2003 y, sobre todo, no tanto por ella misma, como por el mantenimiento prolongado de la interrupción de las actuaciones urbanísticas en curso: este año han venido a sumarse dos nuevos casos (sobre los 80 millones de euros) a favor de la misma empresa y en la misma isla (Fuerteventura); los que unidos a los cuatro del año anterior arrojan un saldo negativo para el Gobierno de Canarias de más de 200 millones de euros (cifra que incluye los más de 90 millones derivados de la extinción de una concesión minera, el «caso Tebeto», la mayor indemnización de la historia de Canarias, que no está vinculada propiamente con la moratoria; también se incluye en la suma una tercera indemnización reconocida a favor de la misma empresa este año que se añade a las dos antes mencionadas, si bien en distinta isla (Gran Canaria), que por otro lado ha recibido el refrendo judicial a su ejecución provisional: lo mismo por cierto que la de la concesión minera antes indicada, que ha dado lugar a un auténtico «culebrón», porque obtenido el dificultoso aval, se instó a ella y se concedió, aunque el Gobierno obtuvo finalmente el fraccionamiento del pago y, después, la necesidad de que se procediera a la constitución de un nuevo aval más solvente, en razón de la empresa internacional que lo había concedido con anterioridad, ahora en claras dificultades financieras).

Como consecuencia de lo expuesto, el nuevo presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año próximo, que corresponde elaborar este 2009, forzosamente ha tenido que resentirse. Lo que se complica, además, porque por primera vez también en la historia de la Comunidad Autónoma su importe se ha reducido (hasta un 4%) como consecuencia de las previsiones; y eso, a pesar de que la deuda pública se ha incrementado hasta el máximo permitido (2,5% del PIB): ha habido, en efecto, necesidad de recortar las previsiones iniciales en algunas partidas presupuestarias, para atender las indemnizaciones cuyo abono era inaplazable (así, a la suma resultante de algunas de las resoluciones antes indicadas se ha añadido otra resultante de una desclasificación de suelo más antigua, por valor de 60 millones de euros, en Fuerteventura).

Y cuando todo ello está desarrollándose, en ciernes se anuncia la apertura de una nueva fuente de conflictos, con ocasión de la denominada «segunda moratoria», que no es otra que la nueva Ley 6/2009, entre cuyas medidas se contemplan las distintas alternativas a la interrupción de los desarrollos urbanísticos con expectativas legítimas, una de las cuales es, justamente, el derecho a recibir nuevas indemnizaciones, tal y como se contempla de modo expresa: de este modo, el grupo empresarial más favorecido de resultados de la moratoria inicial ha iniciado también esta

senda, con la reclamación de 50 millones de euros (en este caso, junto a otras seis empresas: la cuantía conjunta reclamada puede alcanzar los 600 millones de euros), cuando el plazo previsto para ejercer estaba a punto de concluir. Además de dicho derecho, el art. 17 de la Ley antes indicada también facilita a los promotores la sustitución de la edificación alojativa por la realización de otras actuaciones destinadas a otros usos vinculados al sector turístico, como parques temáticos, actividades culturales, ocio, espectáculos, comerciales, deportivas, restauración u otras similares. Y como tercera alternativa, incluso, figura el posible traslado de este suelo a otras zonas, con el fin de destinarlo a industrias, producción de energía e, incluso uso residencial, con un 30% como mínimo para viviendas de protección oficial.

Ya con menores repercusiones económicas, pero importantes varapalos judiciales ha recibido también el Gobierno con otras tantas resoluciones anulatorias: se han publicado así tres sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que respectivamente han dado a conocer la anulación parcial del plan insular de ordenación de Fuerteventura (arts. 74, 77 y 78, en algunos de sus apartados), el reglamento de la ley de puertos de Canarias (art. 3.1 segundo párrafo, art. 6.3 y un inciso del art. 6 párrafo 8: entre otras previsiones, se autorizaban excepcionales usos alojativos turísticos en la zona de servicio de los puertos) y el reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias (que afecta a ciertos preceptos incluidos en el mismo, fundamentalmente, por razones de *ultra vires*: art. 33.3, 40.1, 76, 82.1, 110.3, 112.2, 148.2, 187.1, 237.4 y disposición final primera).

RELACIONES ENTRE CANARIAS Y EL ESTADO

Probablemente, sea éste el capítulo más destacado del año. Las relaciones entre Canarias y el Estado han alcanzado un óptimo estado, como ya resaltamos en la introducción, que se ha manifestado en pluralidad de ocasiones. Tanto o más resulta asombroso este entendimiento, si se repara en que CC mantiene dentro de la Comunidad Autónoma una sólida alianza con el PP, donde por otra parte el PSOE desarrolla su papel de oposición de forma nítida y clara. En cambio, en el ámbito estatal, CC ha pasado a ser uno de los mayores aliados del PSOE. Nunca con anterioridad, al menos, con la misma intensidad, había llegado alcanzarse tan difícil equilibrio. Sin duda, la necesidad de todos de sumar, antes que de restar, fuerzas ante una crisis económica que en Canarias se está dejando sentir especialmente, ha constituido un factor determinante (no el único: también la propia debilidad parlamentaria del PSOE en las Cortes le impide que pueda prescindir de entrada de cualquier aliado político en las Cámaras; y, por otro lado, si el PP no aprieta en Canarias no es tanto por debilidad, sino por la razonable perspectiva de superar en votos a CC en la próxima contienda electoral y la necesidad entonces de requerir su apoyo para acceder a la presidencia del gobierno).

Fruto del entendimiento con el PSOE se han alcanzado multitud de acuerdos, como decimos. Pero, por comenzar con lo más habitual en este apartado, hemos de dar cuenta antes de ello de las normas y convenios de colaboración aprobados, con particular proyección sobre Canarias. Entre las primeras, así, habría que destacar el Real Decreto 170/2009, de 13 de febrero, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías, incluidas en el Anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, con origen y destino en las islas Canarias (que se completaría poco después con el Real Decreto 362/2009, de 20 de marzo, sobre el mismo asunto). Tras dos años de reivindicaciones sostenidas del sector (la norma anterior era de 2006), las ayudas dispuestas (que, por otro lado, también se extienden a los dos años anteriores, para

abarcar así en principio el período 2007-2013, lo que constituye la totalidad del ciclo financiero europeo vigente actualmente) entre otras alcanzan el 50% del coste de los fletes del transporte.

Entre los convenios, cabe destacar primero la publicación de una *addenda* al Convenio de 2007 para la puesta en marcha del III Plan Integral de Empleo de Canarias; un nuevo Convenio para facilitar el acceso a la edición electrónica del BOE; la publicación del convenio de colaboración alcanzado el año anterior en materia de aguas (10 de abril de 2009); el Convenio para el desarrollo del marco de cooperación administrativa para la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (un campo, por lo demás, del que cabría señalar que Canarias ocupa uno de los últimos lugares en su aplicación, de acuerdo con los resultados de las evaluaciones realizadas por el observatorio constituido al efecto); la modificación del Convenio de carreteras a los tres años de su celebración para transferir toda la gestión de las obras a la Comunidad Autónoma (el Estado aún retenía la inspección y seguimiento de las obras, pero ya había transferido la redacción de proyectos y la licitación, dirección y recepción de las obras; y tampoco tendrá que pronunciarse a partir de ahora sobre los cambios y demás incidencias, revisiones de precios y certificaciones finales de otra); y la firma de un Convenio marco en materia estadística.

En fin, dentro de los acuerdos alcanzados, también habría que reseñar dentro de este mismo grupo que, por Real Decreto 1550/2009, de 9 de octubre, se ampliaron las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de conservación de la naturaleza, para que en lo sucesivo la Comunidad Autónoma asuma la gestión de los cuatro parques nacionales ubicados en el archipiélago (Teide, Timanfaya, Caldera de Taburiente y Garajonay), lo que incluye la aprobación y ejecución de sus planes de gestión, la determinación de la composición del patronato, su régimen interno de funcionamiento y el nombramiento de su presidente; sin perjuicio de la competencia estatal para elaborar el plan director de la red de parques nacionales, su seguimiento y evaluación, el desarrollo y financiación de las actuaciones comunes de la red, y la propuesta de los instrumentos de cooperación requeridos para la consecución de los objetivos de los parques nacionales, así como el apoyo para la aplicación de los mecanismos necesarios para suprimir los usos declarados con carácter básico como incompatibles con los objetivos de la red.

Ya situados en el ámbito de las Cortes Generales, tuvo lugar inicialmente un desencuentro con motivo de la nueva Lotraca (Ley de Transferencias a Canarias, que planteaba transferencias a la Comunidad Autónoma en materias como puertos y aeropuertos, extranjería, sanidad exterior y transporte aéreo interinsular), iniciativa tramitada como Proposición de Ley remitida desde la propia Comunidad Autónoma al tiempo que se remitió la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía, pero del que había quedado descolgada, cuando con posterioridad esta última se retiraría. Dicha Proposición de Ley había quedado, por tanto, pendiente: presentada en su día por el pacto alcanzado entonces entre CC y PSOE en Canarias, este último partido vino ahora a expresar su rechazo en una especie de viraje de última hora, porque incluso su representante autonómico había anunciado inicialmente apoyo; y el PP, por su parte, que había levantado ciertas expectativas acerca de un cambio en su posición inicial a partir de su condición de nuevo socio de gobierno en Canarias, también terminó situándose al final en la misma línea; por lo que, en definitiva, de haberse podido llegar al acuerdo, éste terminó truncado.

Pero fue, al fin y al cabo, en el seno del Parlamento donde empezó a vislumbrarse la apertura de una nueva etapa de relaciones que después habría de confirmarse en distintos foros. Como primera iniciativa reveladora de este nuevo clima de entendimiento de relaciones entre CC y PSOE

en el Congreso de los Diputados, que sin duda supera con creces a las que de modo puramente coyuntural habían podido cristalizar en algún caso concreto con anterioridad, figura el apoyo del partido del gobierno en el Estado a una moción presentada por CC, y previamente acordada con aquél, que incluía un paquete de medidas económicas con vistas a atajar los efectos de la crisis en Canarias y frenar la caída de empleo en la islas. Hasta 18 medidas contempla el texto de la moción: ayudas al sector agrícola, turístico y de la construcción; compromiso para la adaptación del REF; y acciones concretas, como reducción de las tasas aeroportuarias, ampliación de la financiación del ICO, ampliación de los concursos en infraestructuras, plan de renovación de infraestructuras turísticas, promoción del turismo en mercados europeos, etc.

En el curso de las negociaciones para la reformulación de la financiación autonómica, también se produjo un importante acuerdo, del que resulta un incremento para Canarias de 450 millones de euros. Se asume así la denominada «deuda histórica», al menos, en punto a equiparar la inversión en el archipiélago a la media nacional y a las retenciones efectuadas por el Estado para compensar la liquidación de un antiguo impuesto estatal: queda fuera en cambio el tercero de los pilares sobre los que se sustentaba la supuesta «deuda histórica», esto es, el incremento de la población en el archipiélago en el último decenio. En todo caso, las cantidades previstas, que desde otras interpretaciones rondarían los 520 millones (porque lo que corresponde a la compensación del extinto impuesto no debería quedar fuera del cómputo, a juicio de algunos), llegaría de forma escalonada.

En este clima de excelentes relaciones bilaterales, se convoca a finales de junio una cumbre Canarias-Estado en el archipiélago, con la presencia de un grupo importante de ministros en compañía del presidente del gobierno. Entre otros acuerdos, se concretan el plan de renovación turística (100 millones de euros), la integración de las islas en el Programa Turismo Senior Europa (2,5), la dotación de 40.000 plazas adicionales al programa de vacaciones para mayores (4), la realización de una campaña publicitaria conjunta para la promoción exterior (10), un programa de reindustrialización (9), el fomento de parques eólicos, la terminación de las obras del proyecto de suministro eléctrico global renovable en El Hierro, ayudas al ahorro energético (7), participación en un programa de apoyo a la innovación de pequeñas y medianas empresas (14,2), la revisión del convenio de carreteras, la firma de un nuevo convenio de trenes, la constitución de un grupo de trabajo para la renovación del REF, etc.

Todavía, sin embargo, quedaba por dar el paso más importante en esta dirección, la celebración de un Consejo de Ministros en Canarias en octubre, con una agenda de asuntos, además, exclusivamente dispuesto para abordar los problemas del archipiélago. El conjunto de medidas aprobadas ha recibido la denominación de Plan Canarias. Se estructura en cinco ejes: reequilibrio de la estructura económica con criterios sostenibles, mejora del empleo y de la protección social, impulso a las infraestructuras, y constitución de una plataforma para África y América Latina desde la Unión Europea. Las inversiones consiguientes se prolongarían por diez años. Ha venido precedido de cuatro meses de trabajo y más de 50 reuniones de la comisión interministerial creada al efecto: el objetivo último es el destino de 25.000 millones de euros durante la totalidad del plazo expresado, para situar a Canarias en la media nacional (los primeros 10.000 habrán de llegar en los próximos cuatro años). Las primeras medidas se aprobaron ya en el propio Consejo de Ministros y se formalizan en 290 millones de inversión: turismo y medio ambiente, transportes e infraestructuras, forman en efecto los ejes de un plan del que, a pesar de lo abultado de las cifras apuntadas, también se ha afirmado que constituye mera expresión de las previsiones ya contraídas con anterioridad y que en realidad poco nuevo aportan.

Inmediata respuesta al Plan Canarias ha sido el decisivo apoyo de CC a los presupuestos generales del Estado para 2010, que tuvieron que enfrentarse a cinco enmiendas a la totalidad y que al final han salido por una exigua mayoría. Un documento, por lo demás, cuyas cifras tampoco eran excesivamente buenas para Canarias al principio (si bien se reduce la compensación por el extinto ITE en 245 millones de euros, dato en el que sin embargo influye también la menor recaudación del IGIC): sigue sin alcanzarse por mucho la medida estatal en inversión directa; aunque la financiación de los convenios en infraestructuras vuelve a servir para equilibrar las cuentas. Producto de las negociaciones políticas que se formalizaron en 16 enmiendas conjuntas, se añadieron 67 millones de euros a las partidas canarias.

Pero las contrapartidas no terminan aquí, sino que se proyectan en otras iniciativas legislativas, algunas de las ellas ya culminadas este año y otras que lo harán en el siguiente. Entre las primeras cabría mencionar, en primer término, la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de noviembre, que ha procedido a una sustancial reforma de la normativa vigente en materia de extranjería (Ley Orgánica 4/2000). En este asunto, por vez primera, la Comunidad Autónoma había promovido la devolución de una competencia propia, para que el Estado asumiera la tutela de los menores inmigrantes llegados irregularmente (distinguiendo a éstos de los menores en desamparo residentes). Sin determinar quedaba el mecanismo concreto para formalizar la devolución, que podía llegar a constituir según algunos una especie de «conflicto de competencias a la inversa». Pero este principio de desencuentro se recondujo con la tramitación del proyecto legislativo antes mencionado: merced a una enmienda conjunta, se implica de forma mucho más directa al Estado para las Comunidades Autónomas puedan asumir la tutela de los menores inmigrantes trasladados de otras regiones (art. 35, en particular, apartados 11 y 12).

Y, asimismo, el grupo de normas económicas y financieras requeridas para la puesta en marcha de la financiación autonómica: Ley 22/2009, de 18 de diciembre (sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común), Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre (LOFCA) y Ley 23/2009, de 18 de diciembre (Fondo de compensación interterritorial). Aunque se había alcanzado un cierto acuerdo en verano con ocasión de la negociación de la financiación autonómica, surgieron ciertas discrepancias en la preparación de los textos legislativos encargados de llevarla a efecto, en particular, porque, si bien se tomaba en consideración la «peculiar estructura» tributaria de Canarias se disponía después la distribución homogénea de los nuevos fondos previstos de convergencia autonómica (competitividad y cooperación). Merced a una enmienda pactada, se dio nueva redacción a la disposición adicional segunda de la Ley 22/2009, que quedó finalmente así: «En relación con la Comunidad Autónoma de Canarias, tanto la determinación de los recursos financieros del sistema en el año base, de su capacidad tributaria, de la trasferencia del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales y de su fondo de suficiencia global, así como la participación en los fondos de convergencia autonómica y el régimen de cesión de tributos, se realizarán respetando lo establecido en su peculiar régimen económico y fiscal, establecido en las leyes integrantes del régimen económico y fiscal de Canarias y sus normas de desarrollo, Dicho régimen fiscal tradicional otorga una menor presión fiscal en el territorio canario y sanciona la imposibilidad de compensación o de reducción del volumen de gasto corriente o de capital del Estado por esta causa. En relación con el fondo de competitividad, previsto en el art. 23 de esta Ley, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, para determinar el cumplimiento del objetivo del fondo de competitividad, recogido en el apartado 5 del citado artículo, respetando su menor presión fiscal, se calculará su capacidad fiscal y su financiación per cápita de acuerdo con las definiciones contenidas en el apartado 3 del citado art. 23, teniendo en cuenta la participación en los recursos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias que, de acuerdo con la normativa específica aplicable corresponda a la Admi-

nistración de la Comunidad Autónoma a través del IGIC, AIEM, IEDMT, la recaudación del impuesto sobre derivados del petróleo y del recargo del IGUC tabaco rubio y la compensación IGTE correspondiente a la Comunidad». Esta Ley, por otra parte, aumenta asimismo la capacidad autonómica sobre los tipos del IGIC y AIEM (disposición adicional octava), entre otros aspectos (también sobre exenciones en operaciones interiores), en los términos previamente consentidos por el Parlamento de Canarias a través del informe que resulta preceptivo evacuar para toda modificación del REF. La Ley Orgánica 3/2009 se modifica igualmente para reforzar todo este planteamiento. Su disposición adicional cuarta queda redactada como sigue: «La actividad financiera y tributaria del Archipiélago Canario se regulará teniendo en cuenta su peculiar régimen económico y fiscal. La Comunidad Autónoma de Canarias, como consecuencia de su peculiar régimen económico y fiscal en este territorio, es titular de los rendimientos derivados de este régimen, en los términos establecidos en la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y demás legislación actualmente en vigor» (también la disposición adicional sexta se refiere singularmente a Canarias, para transferir a la Comunidad Autónoma las competencias para resolver las reclamaciones económico-administrativas en materia de aplicación de los tributos y la potestad sancionadora, en relación con los tributos del REF). La Ley 23/2009, por último, se desgaja de la Ley 22/09, porque, por estar relacionada con los fondos, corresponde al Senado la prioridad en su tramitación (la única modificación dispuesta por ella concierne también a Canarias: art. 2.1 c): «Adicionalmente, con el 1 por ciento de la cantidad determinada en la letra a) anterior, siendo este último porcentaje la cantidad que se adiciona en función de la variable “región ultraperiférica”».

Más allá de estos textos, la reforma de la legislación portuaria también viene pactada y mantiene el sistema de bonificaciones de las tasas (en contra del criterio inicial del proyecto). Y está proyectado en fin que el pacto político se extienda a otras iniciativas legislativas relevantes: así, entre otras, la ley de economía sostenible (y la audiovisual).

Ya en el cierre de este ejercicio, junto a la aprobación de los textos financieros a que antes se hizo mención, conviene en último término dejar anotado que, con ocasión de la celebración de la IV Conferencia de Presidentes, la Comunidad Autónoma de Canarias se esforzó por propiciar puntos de encuentro a la vista de la crisis para favorecer el empleo, aunque dicha conferencia terminara sin acuerdo, como es sabido (en todo caso, Canarias votó a favor del documento del Gobierno, lo mismo que Cantabria y Navarra, entre las Comunidades no socialistas).

RELACIONES ENTRE CANARIAS Y EL EXTERIOR (EN PARTICULAR, LA UNIÓN EUROPEA)

Pocas novedades relevantes cabe agregar en este apartado, en espera de que terminen de madurar las reflexiones acerca del alcance de una posible reforma del REF, con vistas a activar la economía del archipiélago, en franca recesión, incluso más allá de los factores de índole coyuntural. Se acerca, por otro lado, la fecha de 2013, que abrirá una nueva etapa en tanto que para entonces deberá estar despejado el panorama de las nuevas perspectivas financieras de la Unión Europea para el próximo septenio, lo que exige la preparación de las reformas proyectadas con antelación suficiente.

Al margen de este ámbito, cabría resaltar la iniciativa del Gobierno (un «paso preliminar») para optar a la ampliación de la plataforma continental al oeste de las islas Canarias, así como a «los derechos de España sobre ella definidos en la Convención de la ONU sobre los derechos del

mar», iniciativa que, de prosperar, extendería el espacio marítimo en 206.000 km. cuadrados; y que se formuló el pasado 8 de mayo ante la ONU en coordinación con Portugal.

En fin, no ha habido tiempo suficiente para calibrar las consecuencias de la crisis con Marruecos, que resultan del último contencioso surgido por la huelga de hambre sostenida por una importante activista saharauí de los derechos humanos en un aeropuerto isleño. En todo caso, su vuelta a casa ha coincidido con la aprobación por la Unión Europea de un importante acuerdo de medidas de apoyo a la introducción de los productos agrícolas de Marruecos en dicho ámbito. Ha de tenerse presente, sin embargo, su condición de socio preferente de la Unión Europea, por lo que esta iniciativa, probablemente, se habría consumado asimismo de un modo u otro.

2010

RASGOS GENERALES 2010

Al final, no pudo ser. Aunque pareció que sí, casi hasta el final.

Este 2010 parecía en efecto un período destinado a estar presidido por el signo de la continuidad. No parecían vislumbrarse grandes cambios respecto a lo acontecido el pasado año.

Lejos de decaer el interés por conocer los episodios fundamentales sucedidos durante este tiempo, sin embargo, el dato apuntado podía incluso acrecentarlo. No se trata de un contrasentido; pero sin duda es una consideración que exige alguna explicación:

- En el ámbito puramente interno de la Comunidad Autónoma, se mantuvo inicialmente este 2010 la estabilidad institucional, porque se prolongó la vigencia del acuerdo alcanzado entre PP y CC que dio lugar a la formación de un gobierno de coalición entre ambas fuerzas políticas al principio de esta Legislatura.

Esto representaba toda una novedad: en las dos legislaturas anteriores, se formó también inicialmente el mismo gobierno de coalición; pero, en un momento intermedio de la Legislatura, se produjo la ruptura de dicho gobierno de coalición y el abandono o desalojo del PP de las consejerías que le habían correspondido: hubo diferencias (porque, una vez producida la ruptura, en la legislatura inmediatamente anterior, el apoyo exterior al gobierno monocolor de CC procedió del PSOE; mientras que en la más remota el PP permaneció como socio aunque externo al gobierno; por otro lado, en este segundo caso, el PP abandonó voluntariamente el gobierno, mientras que en el anterior sus miembros fueron cesados); pero en lo que aquí interesa subrayar se produjo la misma circunstancia: esto es, el cambio de gobierno y el paso de un gobierno de coalición (CC-PP) a otro monocolor (CC).

Como el tiempo que restaba para concluir ya este año 2010, y como las próximas elecciones autonómicas están previstas para mayo de 2011, todo parecía apuntar a que el gobierno de coalición se mantuviera, no ya sólo este año, sino incluso por toda la presente Legislatura: una experiencia insólita en Canarias o que, al menos, obligaba a remontarse muy lejos, prácticamente hasta el inicio de la experiencia autonómica de esta Comunidad.

Con todo, sin embargo, no era ésta la única novedad. Porque cabía destacar asimismo que no sólo el gobierno de coalición propiamente dicho fuese a permanecer toda la Legislatura; es que lo iban a hacer también los propios miembros que componían dicho gobierno desde el principio; al menos, hasta este año no se había registrado cambio alguno entre los consejeros que inicialmente fueron nombrados para el cargo. Si esta realidad hubiese terminado de confirmarse, habríamos estado en presencia de una circunstancia, aun cuando quizá de menos calado político e institucional, todavía más insólita.

Así las cosas, estamos en condiciones de respaldar las consideraciones con las que abríamos estas líneas: la nota de la continuidad institucional que, con toda claridad, venía marcando el

curso de este año, no hacía decaer el interés por conocer lo sucedido durante el mismo, ni debía llevar a minusvalorar la relevancia de lo que ello representaba. Es más, seguramente, en el propio mantenimiento de la estabilidad institucional alcanzada habría residido el rasgo fundamental que habría que destacar ante todo en este *Informe*.

- A esta estabilidad institucional a la que nos referimos, por otro lado, se suma también la que igualmente se observa en el ámbito de las relaciones de Canarias con el Estado.

Hay que comenzar resaltando que tampoco se producen novedades en este ámbito. Porque fue durante el anterior 2009 cuando se compuso por vez primera (así se destacó en el *Informe* correspondiente a dicho año) ese delicado equilibrio institucional alcanzado, que situaba a CC, en el ámbito interno de la Comunidad Autónoma, como socio de un gobierno de coalición formado con el PP, partido este último que apoyaba como presidente a un miembro de la fuerza política antes mencionada (CC); y que, por otro lado, en sus relaciones con el Estado, abría y era capaz de sustentar una línea de colaboración política con el PSOE, que le llevaba a convertirse en su socio preferente, incluso único a veces, en todo caso, vital, para evitar la caída del Gobierno de la Nación formado por dicha fuerza política (PSOE).

Igualmente, desde esta perspectiva, el dato de la inexistencia de novedades merece también destacarse y ponderarse, y valorarse antes positiva que negativamente. Porque el mérito del sutil y anómalo equilibrio así alcanzado sin duda venía a acentuarse cuando parecía iba a resistir los embates del paso del tiempo, y superar la precariedad que algunos habían vaticinado.

Hasta ahora, ciertamente, se partía de la base de que debía existir una sintonía; y que, para que las relaciones con el Estado funcionaran, tenía que reproducirse a escala interna el mismo entendimiento entre las fuerzas políticas que el existente en tales relaciones; de tal modo, en suma, que habían de coincidir los socios políticos en el Estado y en Canarias. Las recientes experiencias parecían venir a demostrar en cambio que ello no tenía por qué ser necesariamente; y que, incluso, podía llegar a alcanzarse una estabilidad insólita a nivel interno. Claro está también, sin embargo, que para que ello pudiera llegar a producirse, se requieren en cualquier caso unas circunstancias especiales y, sobre todo, unos resultados electorales —que son los que, antes que nada, y como no podía ser menos, marcan la formación de los correspondientes gobiernos— como los que precisamente han tenido lugar en las últimas contiendas.

- Pero, como adelantábamos al inicio de estas líneas, lo cierto es que al final no ha podido ser; y ese prodigioso equilibrio dificultosamente alcanzado se ha venido al traste. Ha durado prácticamente diez meses. A finales de octubre y, por tanto, en el último suspiro de la Legislatura, podemos decir, el gobierno de coalición CC-PP ha vuelto otra vez a ser historia.

Una suma de episodios de signo dispar había alimentado los desencuentros entre ambas formaciones políticas y las dificultades para mantener vivo el gobierno de coalición. Pero, al final, una gota ha colmado el vaso. Hasta cierto punto, incluso, las tensiones podían parecer lógicas, a la vista de la proximidad de la nueva contienda electoral (mayo de 2011).

Podían percibirse sin demasiada dificultad los crecientes problemas internos. Desde primavera venía insistiendo el PP en duras propuestas de reducción de gastos públicos (en consejerías y cargos públicos: planteó dejar en 6 las 10 consejerías existentes; en empresas y orga-

nismos públicos: en particular, la reducción de las dos agencias creadas a lo largo de la legislatura, para el desarrollo sostenible y cambio climático, y para la investigación, innovación y sociedad de la información, adscritas ambas a la presidencia del gobierno; y hasta en material: por ejemplo, limitaciones en el uso de vehículos oficiales). También surgieron otras discrepancias después, a propósito del uso de fondos públicos, la gestión de la televisión autonómica; incluso, en la elaboración de propuestas concretas de reforma del régimen económico y fiscal de Canarias (REF).

Pero el pacto parecía en condiciones de aguantar todo esto. Las mayores dificultades provenían del exterior. Ya sí, la perseverancia del buen clima de diálogo existente entre CC y PSOE en el ámbito de las relaciones de Canarias con el Estado, a pesar de la crisis económica, resultaba más ardua de digerir: incluso, desde sectores dirigentes del PP externos a la Comunidad Autónoma se levantaron no pocas críticas. Lejos estaba la crisis económica de debilitar el entendimiento, al contrario: a lo largo de no pocas ocasiones (subida del IVA, fijación del techo presupuestario, apoyo a los recortes en el gasto público de abril y a otras iniciativas legislativas asimismo relevantes, como en el caso la futura ley de economía sostenible) había tenido ocasión de exteriorizarse con toda claridad el apoyo de CC al PSOE, que incluso había llegado a ser crucial en algunos de tales casos.

Con todo, también parecía posible superar este cúmulo de dificultades al gobierno de coalición. Una gota, sin embargo, ha venido a terminar de colmar el vaso, como antes decíamos. Ha sido el apoyo nacionalista a los presupuestos generales del Estado para el año próximo; y los términos en que se ha materializado, con la paralela suscripción de un acuerdo entre CC y PSOE, encaminado a desarrollar en conjunto varias iniciativas a lo largo de lo que queda de Legislatura. Existen dudas sobre si cabe calificar dicho acuerdo, pero sí supera claramente el ámbito meramente presupuestario. Habría ocasión de abundar en páginas posteriores sobre su contenido concreto. Lo cierto es que, pese a lo que pudiera parecer, y a pesar de las críticas despertadas entre algunos miembros de la dirección nacional del PP, la ruptura tampoco ha sido una decisión impuesta por ésta, sino adoptada desde Canarias.

- Formalizada la dimisión de los miembros del PP pertenecientes al Gobierno de Canarias, su lugar ha sido parcialmente ocupado por personas de CC. Y decimos parcialmente, porque, ahora sí, se ha aprovechado la ocasión y de las cuatro consejerías vacantes, sólo se han mantenido dos: la de sanidad y la de economía y hacienda; se ha suprimido pues la de agricultura, ganadería y, pesca, que ha pasado a integrar la de medio ambiente (consejería, por tanto, denominada ahora de agricultura, ganadería, pesca y medio ambiente), y la de turismo (el área incardinada ahora dentro de la presidencia del gobierno).

Por otra parte, el antiguo titular de la consejería de empleo, industria y comercio ha pasado a economía y hacienda; por lo que, en realidad, por tanto, los dos nuevos consejeros entrantes son los que ocupan la consejería que había quedado vacante (empleo, industria y comercio: su titular pasa también a ser ocupar la vicepresidencia del gobierno) y la de sanidad.

Cabe, consiguientemente, diferenciar dos claras etapas a lo largo de 2010. Durante diez meses, hasta finales de octubre, el escenario es prácticamente el mismo que el del año anterior y refleja el dificultoso equilibrio alcanzado por CC, que forma gobierno de coalición con PP en Canarias, pero que alcanza un excelente nivel de entendimiento con el PSOE en el ámbito del Estado. En los dos últimos meses de este año, en su lugar, se ha alumbrado un nuevo gobierno de carácter monocolor, formado exclusivamente por CC.

El tiempo que queda de legislatura dirá lo que puede llegar a dar dicho gobierno. Evidentemente, habrá que replantearse la programación legislativa prevista. Por el momento, el ritmo se ha ralentizado y la aprobación de los presupuestos autonómicos concentra toda la atención. Por lo demás, el momento de la aprobación de las cuentas anuales encarna, mejor que nada, la surrealista situación que al final ha llegado alcanzarse: elaboradas y promovidas tales cuentas por el PP, y hasta aprobadas precisamente el mismo día en que se formaliza la dimisión de sus miembros del Gobierno de Canarias, resulta que en el que con toda seguridad es el acto político más importante del año, a los efectos de verificar la persistencia de la confianza parlamentaria, el PP deja el Gobierno (no hay, desde luego, mayor evidencia de que son factores externos los que a la postre precipitan su marcha). Y la situación antes descrita habría alcanzado su máxima expresión, si después hubiese llegado a retirar su apoyo a la aprobación de los presupuestos. No es ciencia ficción, y podía haber sucedido. Y sin duda alguna, todo ello todavía resultaría aún más surrealista la situación, si al final tuviera que ser el PSOE el que hubiese tenido que salvar los presupuestos: comprometido a ello en último extremo había quedado el presidente del gobierno.

Esto expuesto, en ningún caso, cabe desdeñar la relevancia de la estabilidad alcanzada a lo largo de todo el período examinado. Con tesón y habilidad, CC ha sabido administrar los términos de sus relaciones con PSOE y PP; y el archipiélago canario ha tenido una presencia destacada en la vida política e institucional superior a la que en principio podría haberle correspondido. A los acontecimientos más sobresalientes, ya en particular, hacemos referencia más puntual en los sucesivos capítulos de este *Informe*.

LA LEGISLACIÓN

Como la presente legislatura se precipita a su final, acostumbra a incrementarse la aprobación de los textos legales. Es lógico que suceda, porque si las iniciativas legislativas no completan su tramitación, hay que volver a poner el cronómetro a cero en la siguiente legislatura. Por otro lado, pueden también cambiar los gobiernos y sus orientaciones ideológicas.

Así las cosas, se advierte también en Canarias, en efecto, un cierto aumento en el ritmo de la producción legislativa, aunque al final no ha sido especialmente perceptible dicho aumento. Ya durante la propia permanencia del gobierno de coalición se observa que el ritmo tampoco resultó especialmente intenso; respecto de años anteriores, es casi más de calidad que de cantidad. Y, sin la menor duda, la formación de un gobierno minoritario a finales de año ha hecho decaer todavía más el ritmo. Con lo que queda para el término de la legislatura la aprobación de textos legales importantes en vías de tramitación; más aún, es probable que buena parte de tales textos no llegarán a aprobarse.

En total, han sido 11 las leyes aprobadas. Entre ellas, sobresale la aprobación de textos legales cuya tramitación se había venido retrasando hasta ahora, de carácter transversal, como la de igualdad entre mujeres y hombres (Ley 1/2010 [BOE núm. 67, 18/03/2010]) o la de fomento a la participación ciudadana (Ley 5/2010 [BOE núm. 168, 12/07/2010]). También son importantes otros textos legales, aunque ya de carácter sectorial, como la nueva normativa reguladora del juego (Ley 8/2010 [BOE núm. 199, 17/08/2010]). O, como el nuevo catálogo de especies protegidas, nacida de una proposición de ley de carácter parlamentaria; y resultado en cambio de una tramitación particularmente rápida (Ley 4/2010 [BOE núm. 150, 21/06/2010]). No obstante, predominan otra vez las reformas puntuales de textos legales preexistentes, como es el caso de la

Ley 7/2010 (BOE núm. 184, 30/07/2010), que altera el régimen de los funcionarios previsto en los presupuestos para acomodarse a las directrices estatales; y las que introducen alguna novedad puntual en algún sector, como la Ley 3/2010 (BOE núm. 144, 14/06/2010), que regula el tipo de gravamen aplicable a los vehículos híbridos y eléctricos; o la Ley 10/2010 (BOE núm. 20, 24/01/2011), que modifica la legislación canaria de aguas, para introducir las demarcaciones hidrográficas. Y, sobre todo, las leyes reconducibles a la categoría de leyes-acto, como la Ley 2/2010 (BOE núm. 144, 14/06/2010), para disponer la enajenación de un bien, la Ley 6/2010 (BOE núm. 184, 30/07/2010), para proceder a la extinción de las cámaras agrarias, o la Ley 9/2010 (BOE núm. 200, 18/08/2010), para reconocer una universidad privada. Particularmente, menos interés poseen estas últimas, a los efectos de este Informe. Pero una referencia a ellas, siquiera sucinta, resulta también obligada. La lista se completa, en todo caso, con la Ley de Presupuestos para el año próximo (Ley 11/2010 [BOE núm. 20, 24/01/2011]).

La Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria entre Mujeres y Hombres, aunque bajo diferente estructura, se inspira indudablemente en el patrón marcado por la Ley Orgánica 3/2007, a cuyo desarrollo procede en los ámbitos de actuación propios de la Comunidad Autónoma: late en efecto el deseo de impulsar el proceso y avanzar un paso en la realización de la igualdad. Dentro de las políticas públicas para la promoción de la igualdad de género se contemplan medidas para la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas, así como medidas de promoción de la igualdad de género por el Gobierno de Canarias (así, en el mandato que sujeta a una representación equilibrada en los órganos colegiados y directivos; y a la realización de acciones favorecedoras de la igualdad en materia de contratación y de ayudas y subvenciones). Y después se incorporan medidas con el mismo objetivo en el campo de la educación (particularmente prolija es la regulación en este aspecto), el empleo y salud y el bienestar social: la regulación incluye disposiciones para la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, políticas de promoción y atención a las mujeres (con proyección sobre la vivienda, el urbanismo y el planeamiento; también, en el campo de las nuevas tecnologías y en el medio rural); y mecanismos de participación, imagen y medios de comunicación.). La Ley incluye asimismo algunas previsiones de carácter organizativo (aparte de una comisión interdepartamental para la igualdad entre hombres y mujeres y unidades de género en todas las consejerías, la creación de un observatorio de la igualdad de género y un consejo canario de igualdad de género); y como medidas igualmente de esta índole, en fin, las disposiciones adicionales proceden a la modificación del Instituto Canario de la Mujer, que pasa a denominarse Instituto Canario de Igualdad y a situarse en el ámbito de la Presidencia del Gobierno; y a la creación en el Diputado del Común de una adjuntía especial de igualdad entre hombres y mujeres y violencia de género.

La Ley 2/2010, de 20 de mayo, de enajenación gratuita, a favor del Ayuntamiento de la Villa y Puerto de Tazacorte, de las antiguas instalaciones frigoríficas para la construcción de un edificio destinado a usos culturales y a albergar un museo interactivo del mar, en dicho término municipal, en la isla de La Palma, se concreta en suma en lo que su propio título expresa: la enajenación de todo bien inmueble de titularidad autonómica —también, la que se dispone gratuitamente a favor de una corporación municipal— se sujeta a la aprobación del Parlamento, a quien corresponde también precisar las condiciones. En el texto legislativo se describe el bien objeto de enajenación, su destino (uso cultural: la creación de un museo interactivo del mar) y las condiciones a que se subordina (el plazo para hacer efectivo su destino, el mantenimiento permanente al mismo, el respeto a la afección del edificio por parte de una vía peatonal, el pago de los gastos e impuestos, y la imposibilidad de transmitir y arrendar el museo a terceros).

La Ley 3/2010, de 20 de mayo, por la que se regula el tipo de gravamen aplicable a las entregas de vehículos híbridos eléctricos y de vehículos eléctricos, introduce el tipo reducido del 2% de gravamen del IGIC (en Canarias, no hay IVA; pero existe este impuesto indirecto que igualmente gava el consumo), para las importaciones y entregas de este tipo de vehículos: en su artículo único se describen precisamente tales bienes y se delimita también su ámbito (por ejemplo, se excluyen los eléctricos de uso deportivo o de recreo). En realidad, no se trata de una innovación; porque venía disponiéndose la aplicación de dicho tipo por la normativa presupuestaria aprobada anualmente en la Comunidad Autónoma (Canarias se reconoce a sí mismo como pionera en la adopción de este género de medidas); pero lógicamente su aplicación sólo tenía vigencia anual: ahora pasa a adquirir carácter permanente. Entre los aspectos técnicos, interesa resaltar que la normativa legal del IGIC es estatal, pero la colaboración legislativa a la Comunidad Autónoma está abierta en el aspecto concreto que nos ocupa por virtud de la LOFCA y, especialmente, tras el último acuerdo sobre financiación autonómica (Ley 22/2009); llama también la atención la aplicación retroactiva de la Ley (desde el 1 de enero).

La Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas, se sitúa desde luego entre las más controvertidas del año. Producto de una acelerada tramitación en los términos antes indicados, es claro que ello no contribuyó a pacificar el debate. Pero las objeciones obedecen a razones más profundas. Llama la atención en primer término el rango normativo escogido para dar cabida al catálogo. El recurso a la ley puede en principio arrojar la imagen de que el instrumento escogido resulta más garantista; y así puede ser si en efecto se avanza en la protección de las especies; pero mayores dudas ofrece ello en cambio si se trata de lo contrario, esto es, de rebajar el nivel de protección: las posibilidades de entablar una defensa jurisdiccional en caso de discrepancia se anulan prácticamente. La gravedad de la cuestión se acentúa si, además, se tiene en cuenta que por provenir la iniciativa de un grupo parlamentario (proposición de ley) se sortean los trámites propios de los proyectos de ley que, si bien tampoco garantizan del todo la audiencia y participación, al menos, difícilmente cabe esquivarla en tales casos. Y tales principios resultan basilares y de proyección general en todo el ámbito del medio ambiente. Por último, tampoco queda suficientemente motivada las razones que avalan la descatalogación de especies en los supuestos en que ésta se promueve: una motivación que la normativa básica alienta de modo particular, en tanto que ésta no excluye la prevalencia de otros valores frente al medioambiental, que carece por tanto de carácter absoluto, pero sí obliga en tales casos a una motivación reforzada. Repárese en que, sobre todo, los defectos observados están en grado de repercutir negativamente sobre la protección de las especies, cuando se contrasta el nuevo catálogo autonómico con el precedente; porque es claro que ninguna posibilidad tiene la pretendida rebaja en la protección si se contraviene el catálogo nacional, extremo que también ha llegado a denunciarse: en tal caso, resulta incuestionable la preponderancia de este último y la necesidad de aplicarlo, por razón de su carácter básico.

Por todas las razones indicadas, el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo resultó favorable por una exigua mayoría y suscitó dos votos particulares, suscritos por tres consejeros. Y también se rechazó después el texto en la cámara por la oposición parlamentaria. Hay que advertir que las críticas expuestas al texto se refieren especialmente al anexo del mismo, que es donde se ubican las fichas de las especies, en aplicación de los propios criterios introducidos legalmente: es, por tanto, la aplicación de la Ley que ella misma realiza en su anexo lo que fundamentalmente centra la controversia; y no tanto la regulación que figura en el articulado, si bien la pretensión de efectuar una reordenación de las categorías de las especies protegidas (con la introducción además de una nueva categoría: las especies de interés para los ecosistemas canarios) es el paraguas que da cobijo en el fondo a toda la operación. Desde distinta pers-

pectiva, se ha suscitado también la cuestión de si su finalidad última es, en relación con una concreta especie protegida (los seabadales), la de evitar las consecuencias que resultan de actuaciones judiciales ya adoptadas: concretamente, en el año precedente, mediante auto de 3 de marzo de 2009, el Tribunal Superior de Justicia había procedido a mantener la suspensión de una importante obra pública en la isla de Tenerife, la creación de un nuevo puerto comercial en Granadilla, por la presencia de dicha especie en la zona: el peligro de irreversibilidad y la inexistencia de informes, ni siquiera de carácter interno, a favor de la descatalogación, resultó entonces el criterio determinante para la adopción de la medida cautelar antes indicada.

La Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, vino envuelta también en una gran polémica. Probablemente, mayor en este caso que en el anterior. El Consejo Consultivo se pronunció en esta ocasión, unánimemente, en contra del proyecto de ley promovido por el Gobierno. Y el texto fue objeto también de un frontal rechazo parlamentario por parte de la oposición (se aprobó por 29 votos, frente a 26 abstenciones). Con todo, algunos extremos respecto del texto originario pudieron suavizarse durante su tramitación. De cualquier modo, en la base de la iniciativa se mantiene la idea de complementar la participación en los asuntos públicos y los instrumentos propios de la democracia representativa, dotando a la participación ciudadana de un marco general, frente al criterio habitualmente empleado hasta ahora, que consiste en dar a dicha participación un enfoque sectorial, más allá del ámbito estrictamente local.

Con apoyo en la competencia estatutaria de fomento de la participación ciudadana, se detallan así los derechos de los ciudadanos (se concreta también este concepto, a los efectos de esta Ley) y los correlativos deberes de los poderes públicos canarios con vistas a fomentarla, en unos términos apenas novedosos (sobresale en este punto el derecho a la propuesta de iniciativa reglamentaria: art. 12); se regulan las entidades ciudadanas, sus derechos y el acceso al registro creado para ellas, así como la red de participación ciudadana; y como instrumentos específicos de participación ciudadana (arts. 17-24), que es el aspecto sobre el que gravita la polémica fundamental, una vez suavizada la regulación de las consultas (art. 20), se contemplan los foros de consulta (art. 21), los paneles ciudadanos (art. 22) y los jurados ciudadanos (art. 23). Como no podía ser de otro modo a la vista del objeto de la Ley, en su último Título se recogen las medidas de fomento de la participación ciudadana.

La Ley 6/2010, de 8 de julio, por la que se extinguen las Cámaras Agrarias de la Comunidad Autónoma de Canarias, declara en su único precepto la supresión de las de cualquier ámbito existentes en esta Comunidad Autónoma. En aplicación de las previsiones de la normativa estatal de carácter básico, que contemplaba la habilitación precisa al efecto, primero, para las de ámbito diferente al provincial (Ley 23/1986), y después también para las de dicho ámbito (Ley 18/2005). Como en Canarias no desarrollaban función alguna se dispone su extinción, como ya se ha indicado; y su liquidación se confía a una comisión que habrá de velar por el destino del patrimonio de las cámaras (que pasa a integrar el autonómico, si bien el de las de ámbito provincial se adscribe a la consejería correspondiente, para su aplicación a fines de interés general agrario; y el restante, se cederá vía convenio a las entidades locales del ámbito territorial de las cámaras o a las organizaciones profesionales agrarias).

La Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, como ya se adelantó, ha permitido la aplicación en Canarias de los ajustes en sus retribuciones a los funcionarios y demás personal del sector público de la Comunidad Autónoma, ajuste obligado a partir del Decre-

to Ley 8/2010, y que consiste en una reducción del 5%, en términos anuales (en lo que concierne a las retribuciones básicas; las complementarias lo harán en un 3,4%, salvo los complementos personales y transitorios, así como la indemnización por residencia): la norma se aplica también a otras clases de personal como el laboral y el eventual, incluso a los altos cargos (en este caso, la reducción es mayor); asimismo, a las entidades dependientes de la Comunidad Autónoma, inclusive las que disponen de presupuesto estimativo; y se declara en fin la suspensión de cualquier pacto sindical que comprometa la efectividad de estas medidas. Se ha suscitado, con todo, una objeción en un aspecto del que se dará después, en el apartado de la conflictividad, cumplida cuenta.

La Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas, constituye sobre todo una actualización de la normativa precedente (Ley 6/1999), que a su vez lo había sido de la anterior (Ley 6/1985, la primera normativa de la Comunidad Autónoma en este ámbito). Así, en correspondencia con la liberalización comunitaria de los servicios, de la que queda excluido el sector del juego, se mantiene la exigencia generalizada de autorización administrativa, salvo supuestos puntuales en que se prevé la declaración responsable (máquinas recreativas tipo A que no ofrezcan beneficio y combinaciones aleatorias de participación gratuita y sin sobreprecio o tarificación adicional); y, por otro lado, se proclama la regla general del silencio negativo en los supuestos de ausencia de resolución expresa. Y en coherencia asimismo con los avances tecnológicos, se incorpora a la regulación la práctica del juego a través de medios electrónicos, si bien más que nada con vistas a afirmar la competencia autonómica a este respecto, puesto que la regulación material queda confiada a los correspondientes reglamentos especiales. Con miras a alcanzar el mismo objetivo de afirmación de la competencia autonómica sobre la materia, se amplía el marco de actuación de los locales de apuestas externas, en la actualidad, limitado a carreras de caballos y galgos y al juego del frontón. Importante es destacar que se establece la modalidad del concurso público como procedimiento para la concesión de la autorización de instalación, no sólo de casinos, sino también de bingos, hipódromos, canódromos y frontones, en aras de la competitividad. Se introduce también un nuevo tipo de máquina recreativa con premio en especie. Y se pone al día, en fin, el régimen sancionador.

La Ley 9/2010, de 15 de julio, de reconocimiento de la universidad privada Universidad Europea de Canarias, con sede en la Villa de La Orotava, Tenerife, es consecuencia de la exigencia impuesta por la normativa universitaria vigente con carácter general y en el propio ámbito autonómico para proceder al reconocimiento de este tipo de universidades: el acto legislativo preceptivo procede, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos dispuestos también por la normativa antes indicada (entre otros aspectos, exige una oferta inicial de no menos de ocho titulaciones) y la observancia de los trámites procedimentales correspondientes (sobresale la evaluación de la propuesta realizada en este caso por la AGECAU, la agencia de carácter autonómico, como entidad de acreditación): la entidad universitaria reconocida tiene forma de sociedad mercantil, sus (tres) centros se detallan en el anexo, y la autorización para su puesta en funcionamiento se subordina en cualquier caso a nueva autorización, en este caso, ya de carácter administrativo: el plazo para obtenerla, que es de caducidad, se cifra en cinco años.

La Ley 10/2010, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, persigue prácticamente como único objetivo la introducción de las demarcaciones hidrográficas como unidades territoriales de gestión integral de aguas, en cumplimiento de las previsiones comunitarias y a requerimiento del Estado que ya había sido advertido de ello por altas instancias europeas. De cualquier modo, en el caso de Canarias, es evidente que cada isla constituye una demarcación hidrográfica. Sus perímetros se delimitan en los planos que asimismo se acom-

pañan; y cada demarcación comprende la zona terrestre y marina de la correspondiente cuenca hidrográfica insular, así como las aguas subterráneas, de transición y costeras asociadas a las citadas cuencas, hasta una distancia de una milla entre la respectiva línea de base recta y el límite exterior de las aguas costeras. Al Gobierno de Canaria le cumple ejercer como autoridad coordinadora competente de las demarcaciones hidrográficas en el ámbito de la Comunidad Autónoma, tal y como también se dispone.

Ya para cerrar la lista, la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011. En un escenario de crisis económica, ciertamente no puede sorprender el contenido de la Ley. Es la primera vez en que se procede a la aplicación del nuevo sistema de financiación económica (Ley 22/2009) y sus correspondientes instrumentos (fondos de garantía de servicios públicos fundamentales, convergencia y suficiencia global), y se confirma así cierto incremento de los recursos por la menor compensación al Estado por la desaparición del IGTE. Pero lo más destacado de los presupuestos este año, sin duda, son sus propias cifras. La cuantía global respecto del año anterior se reduce en 950 millones de euros (alrededor de un 13% menos), con vistas a cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos por el Gobierno de la Nación para el próximo trienio; y que en Canarias se cifran en un 1,3% para 2011: se anuncia la presentación de un plan económico financiero de reequilibrio para llegar a acogerse al máximo permitido. Se centra la reducción en gastos corrientes (un plan de ahorro aspira a reducir éstos en más de 300 millones), inversiones (se paraliza la mayoría de las obras públicas, prácticamente se mantienen sólo las que tiene su amparo en convenios estatales, construcción de centros escolares y de salud) y transferencias de capital (un 8.7%, los fondos transferidos a cabildos y ayuntamientos); y afecta a todas las consejerías (la antigua de turismo es de las más perjudicadas y el recorte afecta al 30%, pero también se percibe en sanidad, educación y bienestar social, sin alcanzar el mismo porcentaje: los recortes son importantes en tanto que constituye el 70% del total del presupuesto, 297 millones en sanidad, 172 en educación y 55 millones de euros en bienestar social, sobre todo, en juventud y vivienda, en este último caso; la que menos se resiente es la de empleo: sólo un 4%, y quizás también, investigación e innovación); y a numerosas entidades y empresas integrantes del sector público (se fomentan fusiones, como la de Promotur, Sodecan y Proexca, o la de los Institutos de Investigaciones Agrarias y Calidad Alimentaria, se suprimen algunas fundaciones, y para alguna otras no aparecen consignaciones de crédito; y, en otros casos, se obliga a la autofinanciación para sobrevivir, como en el ámbito de turismo; en todo caso, se refuerzan los supuestos en que se exige la autorización para endeudarse; y también, por otra parte, se reduce el sueldo del personal de estas entidades en 1,5 puntos, lo que no se había hecho hasta ahora). En el curso de su tramitación parlamentaria además se establecen importantes reducciones para el personal de alta dirección de las empresas y organismos dependientes de la Comunidad Autónoma: sus retribuciones no pueden ser superiores a las de los directores generales.

Entre las iniciativas todavía pendientes de aprobar, pero ya en curso parlamentario, des-tacan la de actividades clasificadas (pendiente desde principios de año, y hasta imperativa de algún modo por las exigencias derivadas de la liberalización de servicios; aunque posee el rechazo absoluto de los cabildos, formalizado en la comisión general que reúne a tales corporaciones en sede parlamentaria, en tanto que compromete sus actuales competencias), la reguladora de la agencia de investigación e innovación (en cualquier caso, por lo que parece, no sólo se ha salvado su permanencia, a pesar de las objeciones suscitadas del PP cuando se aprobó el proyecto de ley después de dos largos años de gestación, entonces como socio del gobierno; sino que se ha fortalecido incluso, con la integración en ella del Instituto Tecnológico de Canarias y la agrupación de todas las empresas, fundaciones y entes autonómicos que tengan la investigación y la

innovación por finalidad, adquiriendo definitiva carta de naturaleza el nuevo organismo como entidad pública empresarial) y la de sanidad (reordena el sistema organizativo actual en tanto que cambia la gestión desde las zonas básicas de salud vinculadas a los municipios, y las traslada a áreas insulares; reúne todos los derechos de los usuarios en torno a un catálogo confeccionado al efecto, que incluye el derecho a la libre elección de médico y centro hospitalario; establece la figura del Defensor Sanitario de Canarias; y contempla también, en fin, tiempos máximos de respuesta para procedimientos quirúrgicos, consultas externas y pruebas diagnósticas).

Todavía más lejos quedan otras iniciativas que no han llegado siquiera al parlamento, como la reforma de la normativa urbanística y territorial, entre otras cosas, para modificar el régimen de las edificaciones fuera de ordenación y legitimar la realización en las edificaciones sujetas a dicho régimen de todo tipo de obras y actuaciones, cuando se construyeron al amparo de los permisos preceptivos; pero que después han venido a incumplir los estándares legalmente previstos de habitantes y edificaciones por hectárea.

LA ACTIVIDAD NORMATIVA DEL GOBIERNO

Como en años anteriores, la actividad reglamentaria del Gobierno se ha proyectado sobre todos los sectores y ninguna consejería prácticamente se ha quedado al margen. A título de ejemplo, cabría mencionar distintas acciones normativas, como las desarrolladas en materia de agricultura y pesca (Decreto 9/2010: sistema agrícola de producción integrada), obras públicas y vivienda (Decreto 47/2010: actuaciones del Plan Vivienda 2009-2013, y otras normas; y Decreto 221/2010: composición de los órganos de gobierno de las autoridades portuarias); presidencia y seguridad (Decreto 33/2010: modificación de las cartas de servicios; Decreto 77/2010: organización y funcionamiento de la policía canaria; Decreto 80/2010: servicios de comunicación audiovisual; y Decreto 141/2010: catálogo de procedimientos administrativos); medio ambiente y ordenación del territorio (Decreto 138/2010: desarrollo de la ley urbanística de medidas urgentes en materia de rehabilitación turística); educación (Decreto 1/2010: organización y funcionamiento de la agencia de acreditación universitaria; Decreto 81/2010: organización de los centros docentes públicos no universitarios; y Decreto 74/2010: constitución de las listas de empleo de los funcionarios docentes y personal estatutario temporal); sanidad (además de este último decreto que igualmente le concierne, Decreto 17/2010: procedimiento de acreditación de la formación continuada de las profesiones sanitarias; Decreto 68/2010: autorización y registro de los centros, servicios y establecimientos sanitarios; y Decreto 119/2010: reglamento sanitario de las piscinas de uso colectivo), área donde se ha realizado una actividad particularmente notable; aunque realmente lo que más impresiona es la actividad reglamentaria impulsada desde el área de turismo (aparte de que alguna de las antes citadas ya podría incluirse también en la lista, cabría referirse al Decreto 13/2010: regulación de la profesión de guías de turismo; Decreto 84/2010: sistema de información turística y registro general turístico; Decreto 89/2010: actividad de intermediación turística; Decreto 90/2010: actividad turística de restauración; Decreto 138/2010: actividad turística de alojamiento y modificación de estándares turísticos; y Decreto 232/2010: establecimientos turísticos alojativos de alojamiento en suelo rústico en La Palma, La Gomera y El Hierro). Asimismo, alguna otra iniciativa proviene directamente de la presidencia del gobierno (Decreto 160/2010, del Presidente: organización y funcionamiento del registro de convenios de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma). En cualquier caso, como también es habitual, resulta obligado en este apartado remitirse a las fichas que acompañan a este *Informe*.

En el ámbito de las disposiciones reglamentarias de carácter orgánico, en la etapa que abarcó los diez primeros meses de año, poco es lo que interesa destacar. Por mencionar alguna novedad, la creación en el ámbito de la Presidencia del Gobierno de un Comité Jurídico Asesor, mediante Decreto 50/2010, de 13 de mayo, compuesto por el propio presidente, los consejeros de presidencia y el competente por razón de la materia, el viceconsejero de presidencia, el de justicia, el de hacienda, el director general del servicio jurídico y el secretario general de la presidencia del gobierno: su función asesora cristaliza en la emisión del correspondiente informe, y se trata, sobre todo, de formalizar la existencia de un foro para hacer el seguimiento de asuntos especial interés. Seguramente, las sucesivas condenas judiciales al pago de fuertes indemnizaciones, de las que se ha dado cuenta en informes anteriores y a la que también aludiremos en otro apartado dentro de este *Informe*, puede haber influido en la creación de este órgano.

Mayor interés poseen sin la menor duda los cambios obligados que resultaron de la crisis de gobierno surgida a finales de octubre. Ya se ha hecho antes referencia a los aspectos más relevantes: frente a las diez existentes hasta ahora, las consejerías se reducen a ocho (Canarias pasa así a ser una de las Comunidades Autónomas de estructura más reducida), porque hay una fusión por absorción (la de agricultura que pasa a estar integrada dentro de la de medio ambiente) y, por otro lado, se produce la incorporación de la otra (turismo) a presidencia del gobierno. Del modo expuesto, por un lado, se aprobó primero el Decreto 185/2010, de 23 de octubre, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las consejerías, concreta estos cambios; y, después, el Decreto 147/2010, de 25 de octubre (sorprenden los números respectivos: la publicación de este último es en todo caso posterior), por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias, que es el que termina de establecer la planta definitiva de la nueva organización administrativa resultante: entre otros aspectos destacables, además de establecer los órganos superiores y demás órganos de todas las consejerías, contempla en su disposición adicional segunda la supresión de dos secretarías generales técnicas, de doce direcciones generales, aunque algunas de ellas en realidad se integran en otras que pasan a ser más amplias: son cuatro estos casos, y de algún otro órgano; también, por cierto, de la agencia de rehabilitación turística (que es la tercera de las agencias cuya creación estaba prevista en esta Legislatura: de las otras dos ya se ha dado cumplida cuenta de sus vicisitudes), que pasa a integrarse en la dirección general de infraestructura turística.

Interesa asimismo dejar constancia de la incorporación, a fin de año, de Canarias a la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, ya en funcionamiento, como es sabido; y que se configura como un instrumento de cooperación horizontal y foro de encuentro y diálogo permanente para las Comunidades Autónomas.

Y ya fuera de las propias actuaciones propias del Gobierno, por su interés, debe destacarse la aprobación de las Normas de Conservación del Monumento Natural de la Montaña de Tindaya, mediante resolución de 19 de marzo de 2010 de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, que otorga la cobertura precisa para dar viabilidad a la ejecución del Proyecto Monumental de Tindaya, a partir de una idea del escultor Chillida que éste no pudo realizar en vida por la polémica social que vino entonces a despertar y las dudas suscitadas a propósito de la gestión del proyecto, que motivó incluso la creación de una comisión parlamentaria de investigación, al margen de los procesos judiciales que se sucedieron al respecto.

Y, entre las órdenes, merece anotarse la de 23 de diciembre de 2010, por la que se aprueba el programa anual de acciones para la modernización de la Administración Pública de la Comuni-

dad Autónoma de Canarias para el año 2011, proveniente de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad.

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

En el ámbito de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, cabe la posibilidad de que venga a alumbrarse, al menos, un nuevo conflicto de carácter competencial: vistas las discrepancias mantenidas por la Comunidad Autónoma sobre la Ley 25/2009 (liberalización de servicios) sobre cuatro aspectos concretos contenidos en la misma, relativos a sus artículos 5.13, 18 y 35 y disposición transitoria tercera, en su sesión de 17 de marzo de 2010, se acordó la iniciación de negociaciones y designación de un grupo de trabajo al respecto. En ulterior sesión de 22 de septiembre, las discrepancias se han solventado, pero sólo, parcialmente, en lo que respecta a los arts. 5.13 y disposición transitoria tercera: se acepta que ambos preceptos, en tanto que, por una parte, contemplan los criterios reguladores del visado colegial como trámite obligado por los colegios cuando se solicite a petición expresa de los clientes o cuando lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto y, por otra parte, otorgan a éste un plazo máximo de cuatro meses a tal fin, se consideran una norma de mínimos que en nada afecta a la competencia autonómica para regular las condiciones de delegación o contratación con los colegios profesionales u otras entidades, cuando lo estime conveniente para la salvaguarda de la seguridad o los derechos de los consumidores, de las funciones de control y supervisión así como las de comprobación documental y técnica sobre el cumplimiento de la normativa aplicable, relativa a los trabajos profesionales y a los proyectos técnicos.

Ya para entonces, en su reunión de 30 de marzo de 2010, la Comisión Bilateral había dado por resuelto el conflicto planteado a propósito de la disposición adicional segunda de Ley 5/2009, sobre la comercialización de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, del que se dio cuenta en el anterior *Informe*.

Si bien más exactamente lo que se hace es demorar la controversia, como se deduce del propio tenor del acuerdo: La Disposición Adicional Segunda es una norma concebida para surtir efectos concretos en el año 2010, y que en cuanto al régimen de inclusión de la aviación en el sistema de derechos de emisión va a verse superada por los conceptos y determinaciones contenidos en el Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para perfeccionar y ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo; Proyecto de Ley que está actualmente tramitándose en las Cortes Generales, y a cuya tramitación se remiten las discrepancias planteadas.

Y así ha sido ciertamente, toda vez que este mismo año, una vez aprobada la Ley 13/2010, de 5 de julio, que modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para perfeccionar y ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo, se reproduce exactamente la misma controversia inicial, y en su sesión de 5 de octubre de 2010, la Comisión Bilateral de Cooperación acuerda la iniciación de negociaciones, con vistas a superar los conflictos en torno a los puntos 5, 12, 14, 15, 12 y 22 del artículo único y su adecuación al marco estatutario en relación con la condición ultraperiférica de Canarias. Se abre así la posibilidad de entablar un nuevo conflicto sobre la cuestión.

En cambio, sí que se ha abierto una definitiva vía de entendimiento en reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación de 7 de julio de 2010, a propósito de otro asunto. El Estado se compromete a desistir del recurso de inconstitucionalidad (núm. 1470/2008) promovido contra algunos preceptos de la normativa canaria sobre transporte por carretera (Ley 13/2007): ya entonces, en el seno de la Comisión Bilateral se alcanzó un acuerdo que sin embargo fue sólo parcial, por lo que se interpuso el indicado recurso. La Comunidad Autónoma se obliga ahora, en esta nueva reunión, a reformar su texto legal vigente y a suprimir todos los preceptos cuestionados que restaban (88, 104.10, 11, 13, 19, 20 y 22, 105. 4 a 9, 106. 2, 4 y 5 y disposición transitoria tercera; en fin, todos, salvo el 104.24, para el que se propone una nueva redacción). De hecho, en cumplimiento del compromiso alcanzado, ya este año se ha iniciado la tramitación parlamentaria la modificación de la ordenación legal del transporte por carretera para ajustar sus previsiones a los acuerdos suscritos.

En posterior sesión de dos de septiembre de 2010, la Comisión bilateral de Cooperación constató el desencuentro inicial existente a propósito de la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas (arts. 3, 5 y 7 y disposición adicional primera y transitoria única, punto 5, así como anexos), dando así lugar al inicio de unas negociaciones, aparentemente difíciles al principio, máxime a la vista del Dictamen del Consejo de Estado de 9 de septiembre, favorable a la interposición de recurso de inconstitucionalidad. También en este caso las diferencias se han solventado, sin embargo, en la última reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación celebrada este año, el 13 de diciembre: el acuerdo alcanzado se recoge en un largo texto, que pasa por reconocer, primero, genéricamente, la aplicación en todo caso de la legislación básica y el carácter autonómico de las competencias que se desarrollan en el catálogo; y después, por dejar constancia de la interpretación que procede realizar de los preceptos controvertidos (sobre todo, queda clarificado que el listado de especies silvestres en régimen de protección especial no se ve alterado, en particular, por la categoría creada de especie de protección especial y que, si bien la propuesta autonómica para el listado a partir de los términos de su propio catálogo, ello no compromete el ejercicio de las competencias estatales para la aprobación del listado).

Y en fin, por completar las actuaciones de la Comisión Bilateral de Cooperación, también habría que hacer referencia a la aparición de un posible nuevo conflicto, en relación con la Ley 7/2010, de 15 de julio, que modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, con motivo del único precepto contenido en la misma y más específicamente en relación con su apartado 2, párrafo segundo: las retribuciones del personal laboral sujeto a convenio colectivo de los entes a que se refiere el art. 1, apartados 4 y 6 de la Ley 13/2009 (...) experimentará una reducción del 5%, en la cuantía de cada uno de sus conceptos retributivos siempre que así se acuerde en negociación colectiva. En su sesión de 5 de octubre de 2010, la Comisión Bilateral acordó el inicio de negociaciones y la designación de un grupo de trabajo al respecto.

Fuera de los asuntos de carácter competencial, la oposición parlamentaria ha formalizado la presentación de un recurso de amparo, al aceptar la Cámara legislativa la presentación de unas enmiendas a la Ley del Turismo y su debate en un pleno que apenas duró unos minutos que no tenía relación con el proyecto de ley: con su admisión, se hurtó al grupo socialista de su capacidad de enmendar, según aducen los recurrentes; lo que vulneraría el artículo 23 de la Constitución.

Procedente de Canarias, concretamente, de la Audiencia Provincial de Las Palmas también cabe resaltar que ha sido admitida a trámite mediante providencia de 14 de abril de 2010 la cuestión de inconstitucionalidad (núm. 8912/2006) planteada respecto del artículo 98.2 del Código Civil,

en la redacción dada a este precepto por la Ley 15/2005, de 8 de julio, por posible vulneración de los artículos 14, 24, 39 y 117 de la Constitución.

Y, por último, si bien entre las resoluciones adoptadas por el Tribunal Constitucional no ha habido ninguna relacionada con controversias competenciales entre el Estado y la Comunidad Autónoma —y, desde luego, es claro que el protagonismo este año lo han acaparado las resoluciones relacionadas con el Estatuto de Autonomía de Cataluña—, salvo una que se ha producido prácticamente al final del período examinado: la STC 113/2010, de 24 de noviembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad (núm. 3536/1999) que el Estado había promovido contra la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con algunas previsiones contenidas en la Ley canaria 8/1999, de creación de las escalas de los profesionales numerarios y maestros de taller de formación marítimo-pesquera. La suerte del recurso ha sido dispar, porque no prospera la pretensión de inconstitucionalidad de su disposición adicional segunda, que ordena la integración de los funcionarios de carrera en los grupos de clasificación correspondientes en que hayan sido transferidos, aunque carezcan de los requisitos de titulación exigidos, sobre la base de la potestad de autoorganización y porque precisamente se trata de una norma encaminada a evitar su integración en las escalas de funcionarios creadas por la propia ley autonómica, que se dispone para los funcionarios transferidos que sí ostentan la titulación requerida; en cambio, se declara la inconstitucionalidad de sendas previsiones transitorias, que a diferencia de la anterior, tienen por destinatarios a los funcionarios interinos.

Una mención al menos sucinta merece también la Sentencia 60/2010, de 7 de octubre, en tanto que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad promovida por un órgano jurisdiccional de Canarias, a propósito de un asunto de índole general: concretamente, la validez de la pena accesoria de alejamiento, impuesta por el Código Penal de forma obligatoria para determinados delitos (artículo 57.2). Después de un minucioso examen del Tribunal Constitucional desde la perspectiva de la personalidad de las penas, la prohibición de indefensión, y las libertades de residencia y circulación y derecho a la intimidad familiar cuyas limitaciones se sujetan a un estricto y extenso control de proporcionalidad a través de todas sus facetas, el precepto controvertido sale indemne del juicio de validez constitucional al que es sometido. Otras resoluciones dictadas con posterioridad vendrán a incidir en línea idéntica (así, por ejemplo, SSTC 81 a 86/2010).

Y, asimismo, la Sentencia 78/2010, de 20 de octubre, dictada a raíz de un recurso de amparo promovido por el Gobierno de Canarias, y resuelto por el Pleno: el Tribunal desestima el recurso planteado por vulneración del artículo 24 de la Constitución, en tanto que la resolución impugnada inaplicó una norma legal en vigor sin suscitar cuestión de inconstitucionalidad y/o cuestión prejudicial (porque extendió los efectos de una sentencia comunitaria). No obstante ser el caso idéntico al de la STC 194/2006, se procede ahora a rectificar y fijar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cuestión prejudicial del Derecho comunitario. La resolución constitucional se cierra con una reflexión igualmente de interés, acerca de la titularidad de las personas jurídico-públicas de los derechos fundamentales.

ELECCIONES, VIDA PARLAMENTARIA Y VIDA POLÍTICA

En el capítulo electoral, no se ha desarrollado proceso alguno a lo largo de este año, aunque estamos ya en la antesala de las elecciones autonómicas y locales previstas para 2011; y de este modo comienzan a prepararse las correspondientes candidaturas. En la Comunidad Autónoma repiten los candidatos a la presidencia de CC y PP, y sólo el PSOE propone una nueva candida-

tura. En el caso del PP ello no llama la atención, pero el dato tiene relevancia en el caso de CC: en las dos ocasiones anteriores, hubo cambios en la candidatura a la presidencia, en detrimento del presidente saliente; lo que ahora no va a suceder.

Ya entre los episodios propios de la vida parlamentaria, vuelve a emerger el protagonismo habitual del debate anual sobre el estado de la nacionalidad, el último de esta Legislatura, en cuyo desarrollo se observaron síntomas del nuevo clima político la sazón existente en la Comunidad Autónoma, a partir del entendimiento de CC con el PSOE en Madrid, y de resultados también del cambio registrado en Canarias en la dirección de este último partido tras la celebración de su congreso extraordinario, del que inmediatamente habremos asimismo de dar cuenta. Por otro lado, la profunda crisis económica existente, y que se proyecta de forma particularmente contundente en el archipiélago canario, parece haber favorecido las aproximaciones entre gobierno y oposición.

Así las cosas, en el curso del debate, el presidente centró su intervención en la política económica y destacó las contribuciones realizadas a la superación de la crisis (así, una inversión de 400 millones, que han servido para la subvención del 100% de la cuota social para nuevos empleos, y la cobertura pública por seis meses del salario para nuevos contratos a menores de 30 años); aunque no descuidó tratar asuntos relacionados con la innovación tecnológica (inminente creación de tres parques de esta índole) o con la educación; y anunciar que la policía canaria, una vez puesta en funcionamiento, se destinará de modo primordial precisamente a la vigilancia en colegios; y adelantar el contenido de una futura ley de armonización del territorio, que intentará desbloquear diversos proyectos paralizados por las normas actuales.

Hasta 60 propuestas de resolución planteadas por la oposición que ponían el acento en los aspectos económicos, ciertamente en un tono bien moderado, fueron aceptadas. Entre las concertadas en este ámbito llama la atención el reconocimiento a los Cabildos de la facultad de establecer recargos en el porcentaje que les corresponde respecto de los tributos integrantes del REF, si bien en unos términos que muy difícilmente harán aplicable la resolución. La política social y, en concreto, la ejecución de la política de la dependencia, fue en cambio el campo en el que se suscitaban las mayores discrepancias.

Merece también destacarse la conclusión de los trabajos de la comisión de estudios sobre los menores desaparecidos. Una vez celebrada la comparecencia de algunos expertos incluso internacionales, las conclusiones abogan por la introducción de un sistema de alerta rápida, consistente en la urgente emisión de un boletín informativo a través de radio y televisión, incluso en los rótulos electrónicos de las carreteras, para obtener la ayuda inmediata de la sociedad civil en la búsqueda; también, entre otras, la conservación del historial genético de los menores adoptados, el reforzamiento del servicio emergencia y la mejora del protocolo de actuación judicial, la potenciación de los concejos municipales de la infancia, y el desarrollo en colaboración con el Estado de una fundación que coordinaría la participación ciudadana y el apoyo a las familias y a los propios menores.

En lo que concierne finalmente a la vida interna de los partidos políticos, es tiempo este año, como antes se señaló, de comenzar a perfilar la totalidad de las candidaturas electorales, un procedimiento que en todo caso sólo terminará de decantarse ya en 2011. De cualquier modo, importa destacar, incluso como antesala de dicho proceso, que el partido socialista convocó en primavera un congreso extraordinario, con vistas a la elección de nuevo secretario general: hubo divisiones relevantes y el nuevo secretario general finalmente elegido lo fue por una mayo-

ría mínima, porque obtuvo 133 votos, frente a los 112 de su adversario, una escasa distancia, por tanto, de sólo 21 votos.

Por lo demás, la postulación de un militante del partido socialista (además, destacado) a la candidatura a la presidencia del gobierno hizo necesaria la convocatoria de unas primarias en otoño, a las que compareció también el nuevo secretario general que reunió igualmente los avales precisos y que ganaría en esta ocasión con el 72% de los votos. Para algunos se trató de una especie de segunda vuelta del congreso del partido, si bien puede asimismo leerse el episodio como un intento de frenar un posible pacto político futuro con CC, a la que la renovada dirección del partido parece más proclive que la anterior.

En cualquier caso, las incertidumbres existentes en torno a este partido y las candidaturas electorales de este partido no terminan aquí. Toda vez que, culminado el proceso de primarias, la dirección regional del partido enseguida vino a propiciar la disolución de la organización insular de Tenerife y de la capital de la isla, que los órganos centrales del partido vinieron a respaldar no sin alguna vacilación, y tras los cambios resultantes en la dirección federal de resultados de la crisis de gobierno; lo que, en fin, ha terminado llevando a los gestores sustituidos a plantear acciones judiciales encaminadas a la anulación de este proceso y que demandan incluso la adopción de medidas cautelares.

VIDA LOCAL, URBANISMO Y TERRITORIO

La sombra de la crisis económica ha terminado también por alcanzar a la vida local, como ya se preveía el año pasado y se daba cuenta en el correspondiente *Informe*. En concreto, ha afectado negativamente a las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos, que son las que más se han resentido. Y eso que, al principio, parecían marchar bien las cosas, porque a principios de año, en una reunión tripartita (también estaban presentes en ella representantes de los municipios) se acordó impulsar una especie de nueva descentralización y acometer un tercer traspaso de competencias, procediéndose igualmente a la constitución de sendas mesas, una técnica y otra política para dar cabida a la correspondiente negociación.

Pero el descenso en los niveles de recaudación de los ingresos procedentes del REF, que en el caso de los Cabildos constituyen el 40% de su presupuesto (es en cambio el 6% de la Comunidad Autónoma) terminó por abrir una importante brecha, porque de resultados de ello la Comunidad Autónoma expresó su falta de disposición a condonar 75 millones de euros, de los 161 que habían recibido por exceso en concepto de pagos a cuenta el año pasado. Los Cabildos entienden que este año les corresponden 525 millones, en lugar de los 450 que la Comunidad Autónoma les reconoce; por lo que reclaman los 75 restantes, o que se les descuenta la indicada cantidad de su deuda del año pasado (de este modo, dicha cantidad quedaría en 86 millones, de los que 55 ya se habrían pagado, por lo que restarían solo unos 27 millones).

La clave está, por tanto, en la determinación de la cantidad que les corresponde verdaderamente este año; a cuyo efecto invocan la legalidad vigente, de acuerdo con la cual tienen asegurada en todo caso una cantidad equivalente a la percibida en 2002, por virtud de las previsiones incorporadas a una disposición transitoria de una Ley de 2003, que fue precisamente de 525 millones: de acuerdo con ello, dicha cláusula no era temporal ni había caducado. La cuestión, grave en términos políticos (algunos Cabildos solicitaron la reducción de hasta cuatro consejerías y la supresión de la ley de sedes que determina la duplicidad de algunas unidades administrativas, a juicio

de ellos) terminó suscitándose ante el Consejo Consultivo, que terminó dividido y emitiendo un Dictamen a favor de la posición del Gobierno que resultó aprobado sólo por mayoría: con el voto favorable de cuatro consejeros; los otros tres emitieron votos particulares.

En el marco de este conflicto, algún avance se ha producido con posterioridad, en tanto que se ha dispuesto la creación de una comisión técnica para que los Cabildos pasen también a intervenir en el control de la recaudación de los tributos procedentes del REF; Y, por otra parte, se ha mostrado disposición a aceptar demoras en el pago de las cantidades adeudadas, siempre que el Estado conceda asimismo una demora para las devoluciones que a su vez la Comunidad Autónoma tiene que hacer.

Pero las dificultades asociadas a la crisis complican el panorama. Y en el último trimestre, parece abrirse un nuevo desencuentro. Los cabildos reclaman el pago de una deuda de 2.500 millones, en tanto que es la cantidad que estiman a que asciende la insuficiencia financiera de las competencias transferidas de cuya gestión se han encargado entre 1998 y 2009. Por la misma razón, algunas corporaciones están planteando incluso la devolución de algunas competencias. Y desde sectores del PP se postula que el traspaso de la competencia debería llevar consigo el traspaso del ingreso correspondiente.

También y, en el fondo, por el mismo motivo de la crisis económica, el Gobierno anunció la ralentización (reprogramación) de las obras previstas con los entes locales, aunque en este punto se percibió una mayor comprensión por parte de los Cabildos.

Ya en el ámbito interno de la vida local, comoquiera que se avanza ya en el tramo final de la Legislatura, se observa un claro descenso en la presentación de mociones de censura. Otros episodios de la vida local, relacionados con el urbanismo y el territorio, asimismo merecen algún comentario, como la anulación judicial de la protección del antiguo Santa Cruz de Tenerife como conjunto histórico, en tanto que no se ha justificado la coherencia y racionalidad de la delimitación acordada del perímetro acordada del entorno protegido.

También acostumbra a comentarse dentro de este capítulo del *Informe* los episodios relacionados con la corrupción local. Sin perjuicio de la persistencia de los casos aflorados años anteriores cuya instrucción prosigue, no se han suscitado nuevos casos este año. Probablemente, entre los que siguen, Lanzarote ha vuelto a acaparar el protagonismo de otros tiempos: un caso de corrupción de amplia difusión, que ha motivado sucesivas oleadas de imputaciones y detenciones entre políticos, empresarios, funcionarios y otros colectivos, ha visto este año cómo también en la capital de la isla llegaba a afectar a la antigua alcaldesa de la ciudad.

Y, en fin, asimismo dentro de este capítulo, se incluye una referencia acerca del estado de la cuestión en relación con las sumas millonarias en concepto de indemnizaciones que corresponden abonar a la Comunidad Autónoma por la moratoria urbanística. Aquí sí que ha habido novedades importantes.

En anteriores informes se aludió a la existencia de cuatro casos en que al menos se había producido dicha condena en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia. Pues bien, estos casos ya han empezado a llegar al Tribunal Supremo, que ha resuelto dos de ellos (sentencias de 24 de febrero y 11 de mayo de 2010), y lo ha hecho en sentido favorable al recurso, por lo que ha casado las sentencias recurridas, en ambos casos, por la falta de consolidación de los derechos urbanísticos en las actuaciones proyectadas. Se da el caso de que se trata de las indemnizaciones no excesivamente cuantiosas: 4 y 17 millones de euros, respectivamente. Si se compara con las que

están en juego en los otros dos, que por lo demás, atañen a la misma empresa aunque en actuaciones diferentes (en el sur de Gran Canaria y en Fuerteventura): se elucida en ellos una cantidad aproximada que puede ascender a 150 millones de euros. Está por ver si corresponde la aplicación de la misma doctrina en estos casos.

De cualquier modo, el Tribunal Supremo ha de examinar también el conjunto de recursos cuya sentencia no resultó favorable a los particulares ya en primera instancia; sólo en cuatro de ellos (y son unos cuantos más) se ventila la cantidad de 462 millones de euros: de hecho, también han empezado a dictarse la primeras resoluciones, y en la primera ocasión, con motivo de la sentencia de 14 de octubre de 2010, el Tribunal Supremo ha desestimado la casación y confirmado por tanto la resolución impugnada en primera instancia.

Asimismo, y fuera ya del ámbito propio de la denominada moratoria turística, el Tribunal Supremo ha confirmado por sentencia de 30 de noviembre de 2010 la resolución dictada en instancia en otro supuesto importante, a propósito de la declaración legal del Barranco de Veneguera como espacio protegido: la falta de consolidación de los derechos urbanísticos preexistentes vuelve a ser el argumento recurrente.

Con todo, y más allá de todo ello, de aún importancia aún es la estimación del recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma que ha tenido lugar en la sentencia de 29 de septiembre de 2010, porque se anula con ella la condena al pago de casi 100 millones de euros, la cantidad más elevada que jamás habría tenido que abonar la administración canaria: después de 22 años de litigio y cuatro meses de deliberaciones, se pone fin a un conflicto que, en apenas una palabra, podía haber puesto en quiebra técnica a la Comunidad Autónoma.

El argumento primordial sobre el que se sustenta la decisión vuelve a ser, como en los casos anteriores, la imposibilidad de considerar consolidados los derechos de aprovechamiento —mineros, en este caso—, porque ni la mera obtención de un permiso de investigación, ni el posterior otorgamiento de una concesión autoriza a considerarlo así: ese derecho sólo nace cuando, previa valoración de todos los intereses en presencia, ambientales y mineros, por las Administraciones Públicas competentes para ello se obtienen todos los títulos jurídicos necesarios, al no haber razones que lo impidan por la necesidad de proteger el medio físico. Aunque acaso otra cosa cabría deducir inicialmente de la dicción literal de la Ley de Minas (art. 116.1), su naturaleza preconstitucional obliga a interpretarla de conformidad con la Constitución, que obliga a efectuar una ponderación racional de los bienes jurídicos enfrentados y por tanto a valorar la perspectiva ambiental, que «no es una adherencia, algo residual, sino una exigencia constitucional que habrá de tenerse siempre presente, y que puede por tanto prevalecer sobre el interés subyacente al desarrollo de una explotación minera. El propio Reglamento de la Ley de Minas, que precisamente es también de 1978 (mismo año que la Constitución), favorece esta interpretación, por cuanto que su art. 3 dispone que el otorgamiento de los permisos y concesiones mineras «se entiende sin perjuicio de terceros y no excluye la necesidad de obtener las demás autorizaciones y concesiones con arreglo a las leyes sean necesarias. Realmente, desde la propia perspectiva minera era discutible la viabilidad de la actuación pretendida, por cuanto que obliga a la presentación de un plan de restauración y a su aceptación por la Administración: la prolongada inactividad en el cumplimiento de esta obligación comporta la interferencia de la conducta de la propia víctima en la producción del hecho lesivo y la ruptura de otros cursos causales. Había también algunos precedentes jurisprudenciales. Por lo demás, desde la perspectiva urbanística, la ordenación vigente ya desde 1990 impedía la extracción de piedra en la zona y el otorgamiento de licencia municipal. Lo cierto es que pese a toda esta batería de argumentos, y

otros que asimismo cabría traer a colación, no era fácil que prosperara la casación, habida cuenta de las limitaciones propias de este recurso: casi con toda probabilidad, además, de haberse admitido la procedencia de la responsabilidad, difícilmente habría cabido discutir después su cuantía, precisamente, en base a las limitaciones antes señaladas.

Y, en fin, aun cuando en este caso la responsabilidad se reclamaba del Estado, por inactividad de la autoridad portuaria, también se encuentra relacionada con el territorio en tanto que lo que se aducía a la postre esa la imposibilidad empresarial de explotar un varadero ubicado en un espacio próximo lo que justificaba la reclamación, merece comentarse el archivo de la pretensión resarcitoria sostenida a raíz del naufragio en 1981 de un buque que trasportaba madera de Costa de Marfil a Grecia cerca de Lanzarote, y que desde entonces ha permanecido varado en la zona (se estima el coste de reflotamiento en más de 600.000 euros; y el empresario reclamante solicitaba una indemnización de hasta 6,1 millones de euros por las pérdidas): el Tribunal Supremo, en este caso, ha venido a confirmar la resolución judicial impugnada en casación.

RELACIONES ENTRE CANARIAS Y EL ESTADO

Comenzando este capítulo con los aspectos estrictamente competenciales, se ha procedido este año a la realización de tres nuevas transferencias que han ampliado las competencias autonómicas en materia de agricultura (Real Decreto 826/2010: se amplían las funciones desarrolladas en relación con la tramitación del pago y seguimiento de la gestión de ayudas previstas en el régimen especial de abastecimiento de Canarias), empleo (Real Decreto 827/2010: se incorpora al sistema de financiación de Canarias el 5% de los fondos territorializados para formación profesional y los medios de financiación de la actividad de la delegación territorial de la fundación tripartita de la Comunidad Autónoma) y educación (Real Decreto 828/2010: se asume el seguro escolar), lo que representa un coste efectivo de 1,19 millones de euros. A las que ya a finales de año se suma una cuera, en materia de espacios naturales protegidos (Real Decreto 1743/2010: ampliación de los medios económicos adscritos a los servicios traspasados en relación con los cuatro parques nacionales existentes actualmente en el archipiélago).

Por otra parte, y como sucede en otras Comunidades Autónomas, se ha procedido a la revisión de los convenios firmados para proceder a reajustar la realización de las obras previstas en ellos. No se cuestiona su realización, pero sí se comprometen algunos los plazos previstos; lo que, por lo demás, puede motivar una prolongación en el tiempo de la vigencia de tales convenios más allá de lo previsto inicialmente. En cualquier caso, como enseguida veremos, los reajustes apenas repercuten sobre obras en curso o programadas de antemano.

Lo mismo que los convenios, el denominado Plan Canarias, aprobado el año pasado, en su conjunto debe reprogramarse. Como en el caso anterior, en Canarias los efectos de la reprogramación resultan de menor calado que otros proyectos previstos en el resto del Estado, dada la situación crítica particularmente aguda que atraviesa la economía del archipiélago, de la que ya se ha dado cuenta en otros informes, y también en éste, (con un porcentaje de paro próximo al 30% de la población, el mayor de España); aunque tampoco cabe desdeñar en este punto la relevancia estratégica que tiene el mantenimiento de CC como aliado político del PSOE en las Cortes Generales.

De hecho, en más de una ocasión, con sus votos ha evitado derrotas del Gobierno en las Cortes Generales, como en el caso de la subida del IVA (sus votos se unieron al PNV y resultaron decisivos) y, sobre todo, con la convalidación de las medidas de recorte presupuestario adoptadas en

mayo (que el Gobierno sacó adelante por 169 votos frente a 168, con la abstención de CC, UPN y CIU: probablemente, el debate más importante de toda la Legislatura, porque podía haber provocado la caída del gobierno y la convocatoria de nuevas elecciones generales). También, los dos votos de CC, junto con los 6 del PNV, han permitido al Gobierno iniciar la tramitación de la Ley de Economía Sostenible (se alcanzaron 176 votos, frente a los 169 del resto de la oposición).

Y con el asunto igualmente crucial de los presupuestos generales previstos para el año próximo, una vez más, el Gobierno volvió a encontrar el apoyo de CC. Ya resultó decisiva su abstención para la aprobación, por solo 4 votos de diferencia, del límite de gasto no financiero (el conocido como «techo del gasto»): con el voto contrario del PNV que había anunciado su abstención, aun resultó más importante el apoyo prestado; aunque CC no sucumbió a las presiones para que votara afirmativamente, si bien CC llegó incluso al compromiso de ceder uno de sus dos votos, si hubieses sido preciso: no hizo falta, porque asistieron todos los diputados socialistas.

La aprobación del techo del gasto obligaba a una reducción del 7,7% de los presupuestos generales inicialmente presupuestario: ya en esta ocasión, en lugar de oponerse o de abstenerse, CC se inclinó por la negociación; y, al final, terminó dando su respaldo al texto presupuestario (junto al PNV y UPN), no sin contrapartidas relevantes.

En primer lugar, las cifras sobre inversiones: en materia de empleo, se garantizan los 70 millones de euros del plan pactado el año pasado vinculados a la compensación por el ITE, los 82 millones en aplicación del plan integral de empleo de Canarias, así como los 40 millones para infraestructuras educativas vinculadas al plan de empleo y los 42 millones de fomento de empleo. La cantidad para menores no acompañados se rebaja de 15 a 10 millones por la reducción de la llegada de niños inmigrantes. Y a los dos proyectos ferroviarios de las islas capitalinas, se destina un total de 10 millones de euros, que se instrumentarán mediante convenio: también se asegura que las obras deberán comenzar en 2012. Se aumentan en 4 millones las partidas para costas y en 3 las del Instituto de Astrofísica de Canarias. También se garantizan los 42 millones de infraestructuras turísticas y los 22 millones en programas de reindustrialización. Se mantienen las subvenciones para el transporte de viajeros, con la idea de que se mantendrá la asunción del coste del 50% del billete en todas las tarifas, salvo en primera; y en relación con el transporte de mercancías se aplicarán las subvenciones al 65% y se incluirá una partida para el transporte del plátano. Se incorpora asimismo también una partida de 23 millones para la financiación de las ayudas agrícolas contenidas en programas comunitarios (tomates, flores y plantas, viticultura y ganadería). Y deben igualmente computarse 60 millones de euros que no ingresa el Estado por la bonificación de tasas aéreas, sobre todo, en los aeropuertos de Gran Canaria y Tenerife Sur. De este modo, junto a otras cantidades, como los 50 millones con destino a parques tecnológicos y algunos otros programas turísticos, la suma total de las inversiones se aproxima así a 450 millones de euros. Por lo demás, se mantiene el convenio de carreteras (180 millones de euros), lo que deja los 32 contratos administrativos de obra adjudicados o por adjudicar en las islas al margen de los recortes generales. Canarias se convierte así en una de las autonomías menos perjudicadas (al parecer, con Madrid y Andalucía), cuando la caída global es de un 37%: en casos como aeropuertos y obras hidráulicas resulta la mejor parada; y en carreteras se evitan las limitaciones. Por otro lado, hay que tener presentes los ahorros fiscales de las empresas (unos 420 millones) por los beneficios resultantes del REF. Probablemente, todo ello no alcance ni de lejos la suma de los 2.500 millones anuales del Plan de Canarias, pero tampoco son cifras irrisorias a la vista de las circunstancias del momento.

Pero es que, además, no es lo único. Coincidiendo con el inicio de las negociaciones presupuestarias, se impulsa la consolidación de la policía canaria, con la aprobación de los protocolos de coordinación en el marco de la Junta de Seguridad Canarias-Estado; y se pone en marcha la reforma del REF. Se alcanzan también nuevos compromisos en la Comisión Bilateral de Cooperación celebrada en octubre (entre otros, la reconsideración de la desaparición del control presencial del aeropuerto de El Hierro).

Y termina, en fin, cristalizando un amplio acuerdo que excede claramente del ámbito presupuestario, al que se incorpora el traspaso de dos nuevas competencias en materia de inspección de trabajo y políticas activas de empleo (concretamente, en este segundo caso, se atribuyen facultades para bonificar las cuotas de la seguridad social e incentivar la contratación: por el momento, además, sólo se reconocen estas competencias a favor de Canarias y el País Vasco).

Esto aparte, en un golpe de efecto de última hora, se desbloquea para su aprobación antes de fin de año la proposición de ley que por tercera vez CC llevó esta Legislatura a las Cortes para la delimitación de las aguas canarias. Y, en efecto, un mes después de la firma del pacto, se han presentado cinco enmiendas conjuntas con vistas a promover la aprobación de la ley por el procedimiento de urgencia, antes de fin de año: se cambia el nombre de la ley para pasar a denominarse Ley de Aguas Canarias y se concreta en su artículo único que el ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma será el espacio integrado dentro del perímetro resultante de unir los puntos extremos más salientes de las islas e islotas. Se puntualiza también que el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas sobre dicho espacio y los restantes espacios marítimos que rodean las islas bajo soberanía o jurisdicción española se realizará teniendo en cuenta la distribución de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres. Y en la disposición adicional única, sobre respeto al Derecho internacional, se indica que el trazado del contorno perimetral no alterará la delimitación de los espacios marítimos de las islas Canarias tal y como están establecidas por el ordenamiento jurídico español en virtud del Derecho internacional vigente. Todavía subsiste sin embargo alguna duda sobre los términos en que se mantienen los dos pasillos de aguas internacionales actualmente existentes entre Gran Canaria y Tenerife y Gran Canaria y Fuerteventura. Como antes indicamos, el acuerdo alcanzado obligaba también a la rápida tramitación legislativa de la proposición, que en efecto se ha aprobado en Comisión en ambas Cámaras (en el Senado, por la vía de urgencia), para que pudiera estar lista antes de finalizar el año, como así ha sucedido finalmente (Ley 41/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias). Respecto de la iniciativa primitiva, los cambios más relevantes conciernen a la propia denominación de la Ley y la cláusula del respecto del Derecho Internacional incorporada a su disposición adicional única, que, si bien figuraba desde el principio, ha quedado finalmente más reforzada.

Incluso, encuentra cabida en el acuerdo la posible atribución de una nueva competencia autonómica para la gestión de las costas, una tradicional reivindicación que ahora empieza también a prosperar, en tanto que el acuerdo dispone la creación de una subcomisión Canarias-Estado para analizar los problemas y proponer soluciones; y que, ante todo, interesa a la Comunidad Autónoma, no sólo y no tanto para que corra por su cuenta la concesión de autorizaciones para establecimientos de ocio o restauración o la definición de paseos marítimos, sino también y sobre todo, para salvar del derribo pequeños núcleos de población y edificaciones ubicados en el espacio costero.

CC obtiene también el compromiso del PSOE de apoyar la elaboración de un nuevo estatuto de autonomía, del que quedará desvinculada la reforma del sistema electoral, que corresponderá

realizar en el ámbito del Parlamento de Canarias: otra aspiración antigua alcanzada, que sin duda habrá de chocar con los intereses del PSOE en Canarias.

Y entre las medidas dispuestas para la reforma inmediata del REF, lo que confirma la existencia de dos velocidades (porque otra reforma de mayor profundidad procede realizar con vistas a 2013), se considera inaplazable la previsión de incentivos para la contratación de trabajadores en Canarias, la puesta en marcha de la quinta libertad, el registro de aeronaves y la fijación del porcentaje concreto de bonificación estatal sobre las tasas aéreas, así como de la cantidad asignada a los créditos ICO destinados específicamente al archipiélago. En todo caso, las medidas para la actualización del REF de desarrollo inmediato afectan sustancialmente a la Zona Especial de Canarias y están en la base de la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (Coalición Canaria) en el mes de abril de este año. Pero no parece haber tiempo para aprobarlas este año.

El documento mencionado, suscrito el 18 de octubre pasado, consta de 11 folios y 6 grandes acuerdos (el primero, con 16 puntos), e incluye un anexo comprensivo de las medidas para la actualización del REF de desarrollo inmediato. Se trata de un indudable salto cualitativo en la colaboración entre el Estado y Canarias. Y si no es un acuerdo de legislatura, en tanto que desde algunos sectores se ha rechazado expresamente esta calificación, mucho se le parece o, al menos, tiene esa vocación inicial.

Entrando ya en otros pormenores, la legislación estatal aprobada este año, la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, contempla en su disposición adicional cuarta un régimen especial para Canarias, en atención a sus peculiaridades: En atención a las especiales circunstancias de lejanía, insularidad y dispersión poblacional que concurren en Canarias como región ultraperiférica, así como a la necesidad que suponen las telecomunicaciones de banda ancha para la comunicación de contenidos audiovisuales, el Gobierno establecerá en el plazo máximo de seis meses las medidas compensatorias que por razones de cohesión territorial sean necesarias para compensar el sobre coste que afrontan los operadores para desplegar servicios de banda ancha en Canarias, debido a los tramos troncales de las redes de telecomunicaciones que interconectan las Islas Canarias entre sí y a éstas con el resto del territorio español y, con ello, equiparar la disponibilidad y condiciones de acceso a todo tipo de servicios audiovisuales de banda ancha en todas las Islas Canarias con el resto del Estado. Estas medidas compensatorias serán financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

La Ley 26/2010, de 16 de julio, del Régimen de Cesión de Tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, completa el nuevo régimen de financiación autonómica en relación con este territorio del Estado; y forma parte del paquete de leyes aprobados por éste con tal fin para todas las Comunidades (Leyes 16 a 30/2010), excluidas las de carácter foral.

La nueva Ley de Puertos (Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general) mantiene el sistema de bonificaciones de tarifas por carga y descarga para los puertos canarios, con base en la ultraperifericidad de Canarias y la necesidad de potenciar la intermodalidad, por un valor estimado de 20 millones de euros. Concretamente, lo hace en su art. 19, que contempla tanto una bonificación general a la cuota de las tasas del buque y de la mercancía para potenciar y consolidar el papel de España como plataforma logística internacional (art. 19.4); como otra específica para Canarias (y Baleares, Ceuta y Melilla) a la cuota de las

tasas del buque, del pasaje y de la mercancía (19.5). Lo que no es fácil, porque el sistema de ayudas permanece bajo la atenta vigilancia de la Unión Europea y algunos operadores privados contrarios a sistemas diferenciados en la aplicación de las tarifas en Canarias pueden comprometer su viabilidad. En general, esta Ley supone un retroceso en la presencia de las autonomías en los puertos y responde a un pacto entre PSOE y PP que, por la razón expresada, no fue aprobada por CC, que estiman una disminución de ingresos por las pérdidas que les producen las bonificaciones de un 30%, motivo por el que pedían un fondo específico para compensar dicha cantidad. Lo cierto es que sí se prevén tales compensaciones; otra cosa es que sean suficientes o que esté suficientemente clarificado el modo de aportar las cantidades correspondientes.

Poco después de aprobada la Ley, precisamente, a la vuelta del verano, se advirtió una preocupante subida en el precio de los fletes de hasta un 40% sin aparente justificación, en tanto que los costes se han reducido más que aumentar. Por lo que el Gobierno de Canarias se están planteando denunciar el aumento de las tarifas portuarias ante el Tribunal de Defensa de la Competencia, o bien, subsidiariamente, impulsar la declaración del servicio público del transporte marítimo con la Península.

Especialmente trascendente para Canarias resulta la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, cuyas previsiones, entre otras determinaciones, regulan el régimen de utilización de dicho medio, configuran la subregión atlántico macaronésica de Canarias y la demarcación marina canaria, respecto de la que se proyecta además la elaboración de una estrategia marina propia; y se concretan también las funciones de la Administración General del Estado en relación con la red de áreas marinas protegidas de España, que igualmente se crea por esta Ley.

La última de la lista, que prácticamente cierra el año, ha sido la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por lo que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, que finalmente ha venido a mantener la vigencia del REF en este ámbito, en los mismos términos en que estaba la disposición adicional cuarta, al desaparecer en el texto definitivo la mención introducida en el Congreso de que la publicidad, promoción y patrocinio de los productos del tabaco tenía que producirse exclusivamente en las expendedorías de tabaco, existentes en la Península y Baleares, pero no en Canarias.

En fin, dentro del nuevo modelo aeroportuario todavía en vías de perfilarse, se ha aceptado la inclusión de las comunidades Autónomas y del sector privado en la explotación comercial de los aeropuertos en la nueva sociedad que se creará diferenciada de la que se reserva la navegación área. El porcentaje de capital privado puede alcanzar el 30% y las Comunidades Autónomas intervendrían en la gestión cuando ésta resulte especialmente compleja. La gestión se confiará directamente a AENA, aun cuando Madrid, Barcelona, Palma de Mallorca, Málaga y Gran Canaria son casos en que podrá abrirse a una gestión compartida (en la que la participación autonómica podrá alcanzar el 40%) a través de una sociedad mercantil propia, en tanto que aeropuertos económicamente sostenibles.

El Senado vino a aprobar una moción en que instaba al Gobierno para definir el nuevo modelo antes de que finalice el año. Y apenas nada ha sido preciso esperar, porque efectivamente el Decreto Ley antes mencionado procede a la creación de Aena Aeropuertos S. A., dependiente de la AENA entidad empresarial, que conservará en todo caso la mayoría de su capital social y

contempla también la gestión individualizada de los aeropuertos: como mecanismos al efecto se mencionan la vía de la concesión administrativa del servicio aeroportuario (es la fórmula pensada, al parecer, para Madrid y Barcelona) y la creación de sociedades filiales, a las que se aplicará el mismo régimen que a la sociedad matriz. A través de esta última fórmula podría encontrar satisfacción la aspiración del Gobierno de Canarias de disponer de una especie de Aena canaria, cuyas líneas maestras están sin definir, aunque en todo caso se pretende que puedan participar en la gestión aeroportuaria no sólo la propia Comunidad Autónoma, sino también las corporaciones locales —particularmente, los cabildos insulares—; y desde luego el mantenimiento del capital público, sin perjuicio de la entrada de capital privado. De cualquier modo, habrá que esperar porque la intención inicial de Fomento era, en cambio, la de privatizar los aeropuertos de Gran Canaria y Tenerife Sur y desgajar por tanto los aeropuertos grandes de los pequeños.

RELACIONES ENTRE CANARIAS Y EL EXTERIOR (EN PARTICULAR, LA UNIÓN EUROPEA)

Entre las propuestas de reforma de mayor calado y más a largo plazo del REF, el PP patrocina que se incorporen deducciones en el IRPF a favor de personas físicas que se comprometan a invertir en un período determinado: a cuyo efecto podrán crear una especie de cuenta de ahorro fiscal, en línea con el mecanismo dispuesto para las sociedades, con la figura de la reserva de inversiones que ha funcionado bien, pero que con la crisis ha visto reducida su virtualidad (como descienden los beneficios de las empresas, también hay menos dinero para hacer dotaciones y, por otra parte, la falta de crédito dificulta la materialización de la inversión): en relación con esta figura de la reserva de inversiones, la solicitud más destacada es que se flexibilice su empleo, a fin de que puedan utilizarse los fondos integrantes de la reserva, entre otros fines, con destino a la exportación o a la inversión en el exterior.

Importante también ha sido la aprobación del Informe sobre las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea, el 23 de marzo de 2010 por la Comisión Mixta para la Unión Europea, en el ámbito de las Cortes Generales. Entre las conclusiones del indicado Informe, se valora positivamente el tratamiento de tales Regiones en el Tratado de Lisboa, se emplaza a las instituciones europeas para la concreción de una nueva estrategia comunitaria respecto de dichas Regiones (que debe incluir el apoyo, no sólo a los sectores tradicionales, sino también a los sectores industriales y de servicios (turismo), se promueve la introducción de nuevos marcos sectoriales específicos si el mantenimiento del actual acervo ultraperiférico resultara insuficiente, se manifiesta el apoyo explícito a las propuestas elaboradas por la Conferencia de Presidentes de Regiones Ultraperiféricas, y la incorporación de una mención específica a estas Regiones en el Consejo Europeo de junio; y, asimismo, ya en el plano más interno, la necesidad de tener en cuenta las singularidades canarias en los proyectos legislativos tramitados en las Cortes y el compromiso de realizar informes específicos sobre las actuaciones comunitarias con especial incidencia en Canarias).

Debido a las excepcionales circunstancias que concurren en Canarias, como consecuencia de la necesidad de atender a los menores extranjeros no acompañados que llegan a la Comunidad Autónoma, se ha otorgado una subvención directa a Canarias por valor de 15 millones de euros (Real Decreto 793/2010), fundada en razones de interés público, social y humanitario para financiar durante 2010 los gastos derivados del traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados desplazados desde el archipiélago al resto de las Comunidades Autónomas; así como los gastos que, durante la tramitación de los acuerdos de cooperación con las Comunidades

Autónomas para hacer efectivo el traslado, se deriven por la acogida de menores extranjeros no acompañados que se encuentren en su territorio.

Por otro lado, en ejecución de las previsiones del REF, el Estado se ha comprometido a permitir que los vuelos a África con destino a Europa y América puedan aterrizar en Canarias, a cuyo efecto bastaría sólo la aprobación del Gobierno de la Nación y la autorización pertinente del Ministerio de Fomento.

2011

RASGOS GENERALES

En 2011 han tenido lugar sendos episodios electorales que han venido a marcar decisivamente el curso de este período en Canarias (y en toda España). Se trata de las elecciones autonómicas y locales celebradas en primavera (22 de mayo) conforme al calendario previsto de antemano, y de las elecciones generales, que se efectuaron en otoño (20 de noviembre) y, por tanto, ya avanzado el año. Siempre son momentos especialmente importantes. Es excepcional, además, que ambos acontecimientos se produzcan durante el mismo año: como acaba de indicarse, las elecciones autonómicas y locales se desarrollaron en el momento previsto; no así las generales, previstas inicialmente para el siguiente año 2012 (estas últimas, por lo demás, pudieron incluso haberse desarrollado antes de lo que se celebraron, si se hubiesen atendido las persistentes reivindicaciones formuladas desde diversos grupos y sectores sociales, particularmente, la oposición política). La crisis económica vino a precipitar el adelantamiento de esta cita electoral: no sólo esto, también influyó decisivamente sobre los propios resultados electorales, lo mismo que medio año antes lo había hecho con los resultados de las elecciones autonómicas y locales. Ha sido, en efecto, este 2011 un año de turbulencias. La crisis económica sigue sin tocar fondo y ello ha terminado afectando decisivamente al escenario político institucional.

En las elecciones autonómicas y locales no resultó suficiente apartar de la campaña al Presidente del Gobierno con vistas a que aquélla pudiera estrictamente centrarse en los episodios atinentes a la vida autonómica y local, sus protagonistas, el desarrollo de la actividad y las propuestas de futuro formuladas en dicho ámbito, sino que aquél hubo incluso de anunciar con anterioridad su renuncia a renovar la candidatura a su cargo en las elecciones generales previstas entonces para un año después. A pesar de los propósitos, de nada sirvió, la crisis y la forma de abordarla desde el Gobierno influyó en el resultado y la oposición barrió prácticamente en toda España. Antes del verano, y también para tratar de aliviar la tensión existente, el Presidente del Gobierno asimismo anunció con mucha anticipación su voluntad de disolver las Cortes Generales en otoño para que se celebraran elecciones generales en noviembre, con tiempo para tratar de apaciguar los ánimos y afrontar la delicada situación económica sin más presiones que las inherentes a ella. Tampoco sirvió dicho anuncio, ni la prácticamente nula aparición en público del Presidente durante el curso de la campaña electoral, ni el recurso a las viejas glorias del partido: pese a la intensificación de los esfuerzos, las elecciones generales propiciaron una nueva barriada del partido de la oposición.

Nada ha podido, pues, con la crisis (en cualquier caso, hay que decir que en España, al menos, ha sido la voluntad de los españoles la que ha marcado el rumbo de los acontecimientos, no como ha ocurrido en otros países: donde la técnica ha conseguido reemplazar a la política, al menos, al nivel más representativo: la propia Presidencia del Gobierno). Todo lo dicho, si bien sirve para explicar lo sucedido a escala general, permite igualmente observar que en Canarias el proceso ha tenido algunas peculiaridades. No tanto en el caso de las elecciones generales: en otro lugar de este *Informe*, habremos de referirnos a sus resultados. Sí, en el de las elecciones autonómicas y locales. En este caso, por lo demás, no tanto, o no sólo, por los resultados electorales obtenidos por las distintas fuerzas políticas en sí mismos considerados, que no variaron de

forma significativa respecto de la tónica general (al menos, los resultados entre las dos grandes fuerzas estatales: quizás en el caso de CC sí llegaron a alcanzarse en estas citas unos moderados resultados positivos; en cambio, esta fuerza política sucumbió en las elecciones generales). Sobre todo, lo que influyó decisivamente en la configuración del Parlamento de Canarias fue la aplicación de las peculiares reglas electorales existentes en el archipiélago: CC y PP igualaron en el número de diputados (21), pese a que esta última fuerza política tuvo un porcentaje de votos claramente superior (casi un 10%). Con la distribución de escaños finalmente registrada, por lo demás, todos los partidos quedaron lejos de la mayoría absoluta; y vino así a registrarse una nueva peculiaridad en el archipiélago. El PSOE, claro perdedor de las elecciones, y que había quedado en tercer lugar a buena distancia de los dos primeros (15), fue emplazado a formar parte del Gobierno de Canarias, el único lugar en España. Y, en cambio, el PP, que había sido claro ganador, quedó fuera. Es más, si las cosas discurren por los derroteros previstos, ante las nuevas convocatorias electorales en Andalucía y el País Vasco y los resultados previsibles en tales contiendas, pudiera quedar como el único territorio en que estuvieran formando parte de algún ejecutivo autonómico (siquiera bajo la fórmula del gobierno de coalición): paradojas de la historia, y situación que contrasta tanto más si se atiende a la propia evolución de los acontecimientos sucedidos en Canarias: justamente, hace cuatro años, en las anteriores elecciones autonómicas y locales el PSOE había triunfado claramente, se había quedado cerca de la mayoría absoluta y sin embargo no alcanzó el Gobierno; ahora, en cambio, que ha ocurrido lo contrario, sí que lo ha hecho, bien que como socio minoritario.

Al contenido de los demás apartados de este *Informe* nos referiremos ahora ya más brevemente, sin perjuicio de su tratamiento más pormenorizado en tales apartados:

El ritmo de la producción legislativa ha sido equivalente al de años anteriores. En principio, no resulta esto habitual, ya que, por tratarse 2011 del último año de la legislatura, dicho ritmo tiende a incrementarse sensiblemente. No ha sido así, sin embargo, en esta ocasión; incluso puede haberse debilitado algo dicho ritmo. Ahora bien, este hecho tiene una sencilla explicación. No cabe olvidar que el PP, en coalición con CC a lo largo de toda la legislatura, abandonó el ejecutivo en su último tramo, concretamente, en otoño de 2010. Por lo que desde entonces hasta marzo de 2011 CC ha gobernado en solitario. En este contexto no ha podido aprobarse la totalidad de las leyes previstas inicialmente. Si bien cabe apuntar, asimismo, que al menos tampoco ha llegado a producirse un bloqueo completo o una parálisis total de la actividad legislativa. De cualquier modo, como veremos, entre el conjunto de leyes aprobadas, sobresalen la de cajas (10/2011), la de actividades clasificadas y espectáculos públicos (7/2011) y la de creación del impuesto sobre las labores del tabaco (1/2011).

Sí cabe observar, en cambio, un aumento gradual del ritmo en el caso de la actividad reglamentaria del Gobierno. También es habitual que este fenómeno se produzca cuando la legislatura llega a su término. Y la existencia de un gobierno minoritario no ha dificultado el trance en este caso. Merece destacarse la aprobación de algunas normas reglamentarias de cierta relevancia, que se indicarán en el apartado correspondiente de este *Informe*, además de la remisión, obligada en este caso, a las fichas que acompañan el mismo.

En el marco de la conflictividad constitucional, sobresale el hecho de que por fin llegara el pronunciamiento del TC acerca del asunto más antiguo que aún tenía que resolver, y que afectaba singularmente a Canarias, en tanto que concernía a la determinación del alcance en dicho territorio de las respectivas competencias estatales y autonómicas en el ámbito del sector eléctrico (STC 18/2011, de 3 de marzo: por virtud de ella se resuelven tres recursos de inconstitucionalidad).

dad acumulados: RI 838/1998, 867/1998 y 997/1998). No ha habido más sentencias recaídas a lo largo del año sobre asuntos específicos de Canarias. Si bien se ha puesto fin asimismo a un conflicto constitucional, en este caso, por desistimiento, en concreto, del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra algunos de los preceptos de la normativa autonómica sobre transporte por carretera (RI 1470/2008): mediante ATC de 26 de septiembre de 2007 se tuvo desistido al Estado (el único desistimiento en todo el año) y por extinguido el proceso constitucional. En todo caso, cumple agregar también que en 2011 se ha mantenido la línea observada en años anteriores y se han suscitado nuevos conflictos, en este caso, cinco, todos ellos promovidos por la Comunidad Autónoma (es, por otra parte, la que más activa se ha mostrado a lo largo del año): aparte de cuatro de índole estrictamente competencial, respectivamente, contra el catálogo de especies protegidas (CC 3769/2011), determinados preceptos de la ley de economía sostenible (dos: RI 2703/2011 y 6642/2011) y un artículo de la ley sobre la titularidad compartida de las explotaciones agrarias (todavía no admitido a trámite), destaca el entablado contra determinados preceptos de la normativa electoral general (RI 2398/2011).

En el apartado siguiente, relativo a elecciones, vida parlamentaria y política, las contiendas electorales resaltadas al inicio de estas líneas ocupan el lugar central, si bien no cabe dejar de destacar, en el ámbito de la actividad parlamentaria, los respectivos debates de investidura, que tuvieron lugar justamente tras las respectivas elecciones. Además, antes de concluir las legislaturas correspondientes en ambos casos, se celebró el debate sobre el estado de la nacionalidad, en el Parlamento de Canarias, y el debate sobre el estado de la nación, en el Congreso de los Diputados: en particular, el primero de ellos habrá de atraer nuestra atención en este apartado.

Aunque con menor intensidad que el año precedente, se mantienen en alto las tensiones y disputas en torno a la distribución de los recursos provenientes del régimen económico y fiscal de Canarias (REF) entre el Gobierno de Canarias y los cabildos insulares. Ha habido importantes resoluciones judiciales en este conflicto. Como también las ha habido en materia urbanística: se ha puesto fin prácticamente a los litigios sobre la moratoria turística adoptada en los años 2001-2003 (la primera moratoria turística) y el TS ha mantenido en ellos la línea iniciada en 2010, rectificando en algunos casos la doctrina del TSJ de Canarias. Al margen de ello, en algunos otros supuestos no ha habido que rectificar sino que ratificar los pronunciamientos de este Tribunal: destaca ello en el emblemático caso del Barranco de Veneguera (Gran Canaria), como en los anteriores, en sentido igualmente favorable a los intereses generales de Canarias. No ya en materia de responsabilidad patrimonial, pero otros fallos igualmente recaídos en el campo del urbanismo, en cambio, han resultado adversos: entre otros, anulación de la variante de Bañaderos (Gran Canaria) o de la modificación del plan insular en Lanzarote. Se han aprobado, por otro lado, tres nuevos planes insulares (La Palma, La Gomera y el Hierro), mientras que por el contrario resulta muy preocupante el ritmo de aprobación del planeamiento municipal general. En fin, dentro de este capítulo también merece mencionarse la moción de censura triunfante en el Cabildo de El Hierro.

Y, como en otros años, cierra este *Informe* el capítulo relativo a las relaciones de Canarias con el Estado y en el exterior. No ha habido especiales novedades. A lo largo del año se ha dejado sentir la incidencia de los momentos electorales que han tenido lugar: los tiempos necesarios para su preparación, desarrollo y culminación han dejado apenas margen y los intervalos existentes entre los períodos electorales han sido escasos. Como consecuencia de la adelantada convocatoria de elecciones generales, anunciada además mucho antes de lo necesario, no ha sido posible profundizar en el clima de las relaciones de colaboración de la Comunidad Autóno-

ma con el Estado. En especial, se ha acusado la falta de necesidad de entablar negociaciones para la aprobación de los nuevos presupuestos generales, que era el momento particularmente idóneo a tal fin. No obstante todo ello, algunos logros sí merecen destacarse, singularmente, en materia de transporte y de medio ambiente. Por las razones indicadas, este año se prescinde en el *Informe* de las relaciones de Canarias en el exterior.

LA LEGISLACIÓN

Un porcentaje nada desdeñable de las 12 leyes aprobadas este año apenas se limitan a meras modificaciones puntuales de textos normativos anteriores, en algunos casos, circunscritas a prácticamente uno solo (Ley 2/2011 [BOE núm. 37, 12/02/2011] y Ley 5/2011 [BOE núm. 83, 07/04/2011]) o a un paquete muy limitado de preceptos (Leyes 3/2011 [BOE núm. 62, 14/03/2011], 6/2011 [BOE núm. 83, 07/04/2011], 8/2011 [BOE núm. 109, 07/05/2011] y 11/2011 [BOE núm. 23, 27/01/2012]). Alguna otra formaría parte del bloque de las leyes-acto (Ley 9/2011 [BOE núm. 129, 31/05/2011]). Leyes que, por el contrario, conciernen a una materia entera son sólo 4: 2 de ellas sustituyen la normativa anterior (Leyes 7/2011 [BOE núm. 109, 07/05/2011] y 10/2011 [BOE núm. 131, 02/06/2011]) y otras 2 regulan una materia nueva (Leyes 1/2011 [BOE núm. 30, 04/02/2011] y 4/2011 [BOE núm. 62, 14/03/2011]). Sin duda, son las más importantes (salvo, acaso, la última de las mencionadas). Además de todas ellas, y por otra parte tal y como es habitual, hay que agregar a la lista la Ley anual de Presupuestos (Ley 12/2011 [BOE núm. 23, 27/01/2012]). Atendiendo a un criterio material, por otra parte, nada menos que 4 leyes se producen en el área de la economía y hacienda (Leyes 1/2011, 10/2011, 11/2011 y 12/2011), signo de la relevancia del sector en los últimos tiempos: justamente, las 2 últimas se han aprobado ya en el curso de nueva legislatura en que ahora nos encontramos. Las 10 anteriores son, así, las últimas de la legislatura precedente.

Entre las leyes de contenido puntual figuran dos de contenido meramente orgánico. Así, la Ley 5/2011, de 17 de marzo, de modificación del art. 11.1. D) e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, nacida de una Proposición de Ley apoyada por todos los partidos, y dictada con vistas a limitar la exigencia del dictamen preceptivo de este organismo a las reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a 6.000 euros (artículo único): la iniciativa se sitúa en la misma línea emprendida por la mayoría de las CCAA, que incluso se sirven al efecto de cuantías superiores, y se justifica especialmente en Canarias por la amplitud de las atribuciones confiada al Consejo Consultivo.

También de carácter estrictamente orgánico, aunque mas ambiciosa en su planteamiento, es la Ley 3/2011, de 18 de febrero, de modificación de la Ley 12/2003, de 4 de abril, del Servicio Canario de Empleo y de Regulación del Sistema de Empleo de la Comunidad Autónoma de Canarias. El Proyecto de Ley llevaba prácticamente un año en la Cámara Legislativa y su aprobación suscitaba problemas. Pero finalmente su tramitación pudo culminarse. Conforme a la nueva regulación, se reformulan las funciones de la entidad y de los órganos directivos del Servicio Canario de Empleo, organismo autónomo ya existente, particularmente, en lo que atiene al propio organismo (art. 3), su presidente (art. 7) y a su dirección (art. 9); pero se agrega asimismo a la anterior Ley 12/2003 un conjunto nuevo de preceptos, en primer lugar, para enumerar las competencias del Gobierno de Canarias en materia de formación y empleo (art. 19) y del consejero competente (art. 20); y en segundo lugar, y sobre todo, para crear el Sistema de Empleo de la Comunidad Autónoma de Canarias, con vistas a asegurar el funcionamiento coordinado de la

totalidad de los medios y recursos existentes en la Comunidad Autónoma en materia de formación y empleo (en esencia, el sistema forma una red y está compuesto por el propio Servicio Canario de Empleo y por el conjunto de sus entidades cooperadoras y colaboradoras) y, por otra parte, a integrar también el citado Sistema dentro del Sistema Nacional de Empleo, igualmente surgido tras la Ley estatal 56/2003, de Empleo, cuyo capítulo III está dedicado a los Servicios Públicos de Empleo de las CCAA.

Muy puntual es también el contenido de otras cuatro leyes. Así, la Ley 2/2011, de 26 de enero, por la que se modifican la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario y la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Se limita a modificar tres preceptos: dos de ellos forman parte de la Ley 11/1997, el primero es el art. 6 bis (que se había introducido mediante una reforma efectuada en 2005: Ley 8/2005) y se modifica para eliminar la limitación de potencia antes establecida a efectos de la aplicación de este precepto, que habilita el establecimiento de instalaciones de energía eléctrica de interés general sin la exigencia de licencia urbanística (ahora, sin limitaciones de potencia en relación con tales instalaciones); y el segundo, el art. 9: se hace lo propio para facultar que las autorización de nuevas instalaciones deba referirse a las emplazadas ahora en un solo sistema insular aislado (antes, debía abarcar varios sistemas aislados, uno de los cuales había de corresponder a una isla que no fuera Gran Canaria o Tenerife); el tercer precepto afectado, en fin, formaba parte de la Ley 19/2003 y es su directriz 36.8, que sencillamente se deroga para ajustarse al PECAN (Plan de Energía de Canarias) y evitar de este modo el cierre de sendas centrales eléctricas en Gran Canaria y Tenerife. Con posterioridad a su aprobación, el Consejo Consultivo (DCC 373/2011) estimó improcedente la interposición de conflicto de competencia en defensa de la autonomía local contra esta Ley, promovido en número suficiente por los municipios de Canarias: sin perjuicio de considerar que concurrían los presupuestos procesales exigibles al efecto, no había razones de fondo a su juicio que sustentaran el indicado conflicto.

En la misma línea, la Ley 6/2011, de 21 de marzo, de modificación de la Ley 13/2007, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias. Tampoco requiere mayores comentarios. La reforma incide sobre un grupo importante de preceptos, si bien en la mayoría de los casos se limita estrictamente a cumplir las exigencias dispuestas por sendos acuerdos alcanzados en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias (21 de febrero de 2008 y 7 de julio de 2010) para evitar la interposición de recurso de inconstitucionalidad por parte del Estado. La Ley desarrolla el contenido de tales acuerdos, ya comentados en informes anteriores (por lo demás, junto al desistimiento este año del recurso de inconstitucionalidad parcialmente promovido por el presidente del gobierno contra la Ley 13/2007, al que luego nos referiremos, se ha desactivado toda la conflictividad constitucional surgida en el sector del transporte). En cualquier caso, para superar las dudas existentes en la aplicación de algunos otros preceptos, la reforma se extiende a los arts. 27 (competencia de la Administración en materia de reclamaciones de usuarios), 56 (ámbito del transporte interurbano), 66 (uso de transportes privados complementarios en régimen de arrendamiento, además de *leasing* o *renting*), 72.2 (concreción de los términos de la remisión que efectúa el precepto) y 84.1 (clarificación de que el inicio del servicio del taxi es el lugar donde se recoge al usuario con independencia del sistema de contratación).

Muy limitado es asimismo el alcance de la Ley 8/2011, de 8 de abril, por la que se modifica la Ley 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias, en tanto que se contrae a dos preceptos de esta última (se modifica el art. 23.2 y se crea una nueva disposición

transitoria tercera). El texto nace de una Proposición de Ley suscrita por todos los partidos y establece una duración máxima de ocho años para las autorizaciones de venta ambulante, susceptibles por una sola vez de prórroga y siempre que cumplan la normativa aplicable, así como la prórroga también por ocho años de las actuales autorizaciones.

Y lo mismo cabría señalar respecto a la Ley 11/2011, de 28 de diciembre, de medidas fiscales para el fomento de la venta y rehabilitación de viviendas y otras medidas tributarias. El contenido de la norma es limitado, pero posee mayor proyección general. Por un lado, dentro del marco competencial reconocido en materia de financiación autonómica se crea un nuevo tipo reducido del impuesto general indirecto canario del 2,75% para primeras viviendas con destino a vivienda habitual cuya base imponible sea inferior a 150.000 euros. Por otro lado, se crea una nueva deducción en la cuota autonómica del IRPF para incentivar obras de mejora, reforma y rehabilitación hasta finales de 2012. Se modifica en fin la escala autonómica aplicable a la base liquidable general del IRPF y se ajusta el mínimo exento del impuesto sobre el patrimonio al establecido por el Estado con carácter temporal. En realidad, podría ser calificada esta norma como una ley de acompañamiento a la de presupuestos, aprobada en la misma fecha, en tanto que comprende un conjunto de medidas tributarias para tratar de incentivar la actividad económica desde el ámbito de las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

La Ley 12/2011, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2012, a que acabamos de referirnos, sitúa al archipiélago en el limitado grupo de los territorios que han cumplido su cita anual, en un contexto económico complicado sin la menor duda, debido a la falta de aprobación de los presupuestos generales del Estado. Acaso sea ello lo que más interesa destacar: por un lado, se apuesta así por formular un marco dentro del que situar las previsiones de ingresos y gastos; pero, por otro lado, acarrea ello un riesgo cierto en tanto que tales previsiones pueden devaluarse a la vista de las cifras definitivamente resultantes de tales presupuestos generales. En todo caso, la previsión establecida de ingresos y gastos se considera «precisa y prudente» por la propia Exposición de Motivos de la Ley, a fin de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria impuestos legalmente (para este año, el 1,3% del PIB; para los sucesivos, el 1,1 y el 1%), lo mismo que se ha podido realizar este año: como también se indica en ella, «es la comunidad autónoma que tiene una menor ratio de deuda pública autonómica por habitante, así como una proporción de ésta sobre el PIB regional inferior a la media del conjunto de las autonomías». Se cifra el crecimiento del PIB para este año en un 0,8%; lo que, no obstante la incertidumbre que representa que en el plano de los ingresos la financiación estatal supone el 60% de los no financieros, permite asignar un volumen total de recursos que incrementa un 1,5% el del año anterior (debe recordarse que en 2010 se sintió particularmente el «tijeretazo», por lo que una parte de la tarea se ha considerado hecha): de este modo, aspira a garantizarse la prestación de los servicios fundamentales en el ámbito social (en cualquier caso, junto a sanidad, educación, empleo y servicios sociales, se incluye también el refuerzo de las partidas en justicia). Además de las estimaciones contables, la Ley 12/2012 contempla un amplio conjunto de medidas como vehículo de dirección y orientación de la política económica, de las que en esta ocasión queda fuera el título tradicionalmente dedicado a las normas tributarias, llamadas a integrar «un texto diferenciado», en los términos ya indicados con anterioridad (Ley 11/2011). Entre las entidades y organismos integrantes del sector público desaparecen dos fundaciones (Fundación Canaria para la Promoción de la Educación y Fundación Canaria para el Conservatorio Superior de Música de Canarias) y otra (Fundación Canaria para la Prevención e Investigación de las Drogodependencias) permanece sólo nominalmente. Es previsible que la lista aumente a lo largo del año, también, como consecuencia de fusiones: éstas pueden alcanzar al grupo de las sociedades mercantiles; e incluso, llegar a afectar a algún orga-

nismo autónomo o entidad pública empresarial, de los que en principio se mantienen los existentes en la actualidad, 13 y 2, respectivamente. A grandes rasgos, los recortes se centran en inversión pública (12%) y en empresas públicas (15%), personal (2-4%) y gastos corrientes (5-10%): se aumenta en cambio el gasto para la amortización de la deuda, a cuyo efecto se prevé destinar el ligero incremento previsto de los ingresos; y una de las incógnitas del año próximo será si efectivamente se pide o no autorización para realizar nuevos endeudamientos para garantizar los servicios públicos. En todo caso, el PP desde la oposición había patrocinado la realización de un recorte mucho más drástico (por ejemplo, sólo con la reforma de la administración autonómica planteaba la eliminación de hasta 17 entidades, sobre todo, fundaciones, pero también sociedades públicas y hasta cuatro organismos autónomos; y la fusión de otros 17 en 6 únicas entidades).

Al grupo de las leyes-acto, por otro lado, habría que adscribir la Ley 9/2011, de 11 de abril, sobre la declaración de interés general de la reubicación de los barrios de Ojos de Garza, La Montañeta y El Caserío de Gando, afectados por la ampliación del Aeropuerto de Gran Canaria donde llaman Montaña Las Tabaiabas del municipio de Telde. Con vistas a fortalecer las garantías de esta importante operación que conlleva la demolición de unas 1.000 viviendas y afecta a unas 4.000 personas, lo importante es la declaración de interés general de esta actuación: facilita el realojo de dicha población, en tanto que legitima la expropiación a tal fin de 51 hectáreas (513.641 metros cuadrados) de suelo rústico (de uso agrícola y sin valores ambientales significativos). El pago del justiprecio se determina conforme a la valoración correspondiente a dicho suelo y corresponde a AENA como beneficiaria. Y debe reformarse el planeamiento territorial y urbanístico en el plazo de seis meses para dar cobertura igualmente a la operación en marcha (en cualquier caso, el suelo ya queda directamente clasificado en suelo urbanizable sectorizado no ordenado por determinación de la Ley).

De las cuatro leyes cuyo comentario resta todavía por realizar, y que son las que poseen un alcance más general, hay una en que tampoco parece necesario extenderse demasiado. Se trata de la Ley 4/2011, de 18 de febrero, de Fomento de la Colombofilia Canaria y Protección de la Paloma Mensajera de la Comunidad Autónoma de Canarias. Su propia singularidad, seguramente, constituya el aspecto más destacado de la regulación, nacida de una Proposición de Ley, al igual que otras dos de las doce leyes aprobadas durante este período. A los efectos propuestos, se invoca el deporte como título competencial, que se corresponde con una materia de atribución exclusiva a la Comunidad Autónoma. La Exposición de Motivos subraya la tradición canaria (más de 100 años de antigüedad) y el arraigo social (más de 2.300 licencias federativas, más de medio millón de ejemplares de palomas, de los que se anillan unos 160.000 cada año y una estructura orgánica formada por 57 clubes, 5 federaciones insulares y la federación canaria: el 50% del potencial colomófilo en España) de esta práctica deportiva, así como las singulares características de la especie, considerada en efecto una «raza especial» apta para volar sobre el mar y luchar contra el viento. Su falta de regulación hasta ahora y su olvido en la normativa deportiva había dejado en el limbo la ordenación de esta actividad que, por otro lado, podía ser encuadrada irregularmente en otros ámbitos competenciales (defensa, telecomunicaciones, o ganadería) con las consecuencias anudadas a ello, no obstante la consideración de las palomas mensajeras como un grupo específico (dentro del grupo de las otras aves cautivas y fuera por tanto del de aves de corral). Junto a las medidas específicas de protección de las palomas y los palomares dispuestas por la Ley, se establecen los modos de identificación de la especie, la determinación de su propiedad, la expedición de anillas y la exigencia de licencia federativa; asimismo, las condiciones y requisitos de los centros de cría, palomares, colomódromos y depósitos, la exigencia de autorización de instalaciones, la delimitación de las zonas de vuelo y las

facilidades requeridas al efecto a los ayuntamientos; el régimen económico de la actividad colombófila y sus exenciones y beneficios; la organización de las competiciones y concursos; la estructura orgánica de la actividad y su régimen electoral; y en fin su régimen disciplinario y sancionador, que ampara sus diversas peculiaridades en el plano orgánico.

De este modo, las otras tres son las que más relevancia adquieren dentro de este *Informe* y así se destacó al inicio del mismo. Así, en primer lugar, la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y otras Medidas Tributarias. Esa norma legal es la que inició propiamente el año, se tramitó de forma acelerada con vistas a incrementar los recursos públicos ante la crisis y está llamada a tener impacto económico. Se introduce en Canarias esta figura impositiva con base en la potestad de la Comunidad Autónoma otorgada al efecto por el Estatuto de Autonomía y la Exposición de Motivos de la Ley se cuida especialmente de destacar la observancia de los límites impuestos por la Constitución (y la LOFCA): el respeto de los principios y criterios de coordinación con la hacienda estatal, las limitaciones derivadas del principio de territorialidad y de unidad de mercado, la prohibición de la doble imposición y, particularmente, el respeto al REF. Por un lado, no hay conflicto con la tributación estatal en cuanto que grava un espacio propio, en tanto que la general no alcanza a Canarias y la autonómica se limita a gravar las labores de tabaco que se consumen en las islas; por otro lado, respeta el principio de franquicia resultante del REF, porque se configura con una estructura monofásica con hechos impositivos en fabricación e importación: se distingue a tal efecto entre franquicias, aduanera y sobre el consumo, y entre franquicias absolutas y relativas; y acredita la historia la existencia de excepciones (así, la Ley 30/1972 contemplaba, junto a la no aplicación de la Renta de Aduanas y el Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, la aplicación de otros impuestos indirectos, los arbitrios insulares a la Entrada de Mercancías y Lujo para financiar las haciendas locales), al igual que la actualidad misma (no se aplica en Canarias el IVA y los Impuestos Especiales sobre alcohol, hidrocarburos y tabaco, pero sí existe el IGIC y el Arbitrio sobre Impostación y Entregas de Mercancías). De este modo, se concluye que la franquicia sí es absoluta respecto de la imposición indirecta estatal sin destino a la financiación de las haciendas locales, pero es relativa si dicha imposición, estatal o autonómica, se destina a dicho fin: en tal caso, sólo excluye el gravamen de ciertas operaciones o fases en el proceso de comercialización, en particular, sobre el denominado consumo final o venta minorista de bienes. Para tratar así de preservar el conjunto de estas exigencias derivadas del REF, la regulación que se plantea del nuevo impuesto es sumamente cuidadosa (si bien la tramitación parlamentaria fue muy rápida, como antes se señaló, los trabajos previos a la presentación del Proyecto de Ley se prolongaron durante mucho tiempo). Se perfila la naturaleza y el ámbito de aplicación del impuesto, en los términos ya indicados; la concreción del hecho imponible (se enumeran asimismo las exenciones —entre éstas, el tabaco destinado a tiendas libres de impuestos o transportado por viajeros dentro de su equipaje a un territorio situado fuera del ámbito de aplicación del impuesto, así como pequeños envíos —con determinados límites— y los supuestos de no sujeción); los criterios de devengo del impuesto (si se fabrica en Canarias: a la salida de la fábrica o del depósito, si bien cabe en tales casos aplicar un «régimen suspensivo» si se destina a otras fábricas o a la exportación; si es para autoconsumo; en los casos de importación; y otros supuestos); la determinación de los sujetos pasivos (los titulares de la fábrica o los importadores: tienen por lo demás la obligación de repercutir las cuotas devengadas al adquirente a través de la factura donde han de constar por separado tales cuotas y el tipo de gravamen aplicado), los sustitutos y los sujetos responsables solidarios del pago del impuesto; la determinación de la base imponible (con carácter general, en régimen de estimación directa) y de los tipos de gravamen (con la previsión de un tipo mínimo para los cigarrillos); y el régimen de devolución del impuesto (en particular, la exportación). Se establecen también normas complementarias para la fabricación, transformación y

circulación del tabaco y normas para la gestión del impuesto, que se completan con las disposiciones relativas al régimen sancionador y de revisión del impuesto. Y, entre las disposiciones adicionales y finales, junto a algunas previsiones relacionadas con la creación de esta nueva figura impositiva (por todas, la unificación en el 20% del tipo del IGC para el tabaco, con exclusión de los puros; y en el 2% del recargo exigido al comerciante minorista por IGIC para la importación de tabaco, con la misma salvedad para los puros, que mantienen en ambos casos la regulación precedente), figuran otras normas tributarias de alcance completamente diferente: así, la supresión de la tasa por entrega material del Boletín Oficial de Canarias, la creación de tres tasas, por impresión de copias de autoliquidaciones tributarias, emisión de informes sobre el valor de inmuebles a efectos fiscales y participación en procedimientos relativos al reconocimiento de competencias profesionales; y la modificación de distintas tasas en industria y energía; también, la aplicación a los préstamos hipotecarios del tipo reducido en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y del tipo 0 a las escrituras de novación y modificación de créditos pactados entre acreedor y deudor. En suma, un conjunto de normas tributarias que actúan como complementarias a las previsiones presupuestarias incorporadas a la Ley (de Presupuestos de 2011) aprobada poco antes, pero ya al término del año anterior (2010).

También, la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias. Sólo en sede parlamentaria ha tardado más de dos años la tramitación de esta norma cuya aprobación llegó incluso a estar en el aire, por los problemas que podía plantear respecto a las competencias preexistentes de ayuntamientos y cabildos y por su alcance general en el ámbito de sus relaciones con los ciudadanos. La necesidad de acomodarse en último extremo a las exigencias derivadas de la liberalización europea de servicios y establecimientos ha resultado determinante a la postre. Resulta imposible ahora detallar el contenido de esta Ley, porque requeriría ello un comentario excesivamente extenso. Bastará por tanto referirse a su contenido esencial. El régimen de intervención previa sobre las actividades clasificadas es objeto de una radical transformación, porque a la exigencia general de autorización actualmente existente, se contemplan ahora tres alternativas, sobre la base de la distinción inicial entre actividades clasificadas y no clasificadas y la previsión en el primer caso del procedimiento de la comunicación previa con carácter general y sólo excepcionalmente la exigencia de autorización (si concurren dos circunstancias, cuando hay riesgo de incidencia muy grave o grave sobre los factores que clasifican la actividad y resultan irreversibles o difícilmente reversibles los efectos negativos que se producirían en caso de dicha incidencia). Por lo demás, el actual procedimiento de carácter bifásico o incluso trifásico se sustituye por un procedimiento sólo municipal, en el que no hay una fase intermedia de calificación, sino sólo un informe que en la mayoría de los casos han de emitir los propios ayuntamientos, de manera que pasa a ser residual la competencia de los cabildos o sólo para supuestos muy específicos. Los plazos contemplados además son muy cortos (tres meses, y cinco, si han de intervenir los cabildos) y se establece un régimen de silencio administrativo de carácter positivo, salvo que dentro de los plazos se haya evacuado el informe de calificación y éste hubiese resultado negativo. El ahora régimen general de la comunicación previa se sustenta sobre la responsabilidad de la adecuación de la instalación a la legalidad de los técnicos y facultativos redactores de los proyectos o certificantes de las instalaciones, si bien puede atemperarse aquélla a partir de la posibilidad de obtener de la Administración información previa a través de un sistema de consultas. Se regulan también otras cuestiones como el régimen de precedencia de la licencia de actividad respecto a la de obra, los requisitos exigibles para la apertura de actividades en edificios ilegales, la tipología de obras admisibles para la apertura de actividades en edificios en situación de fuera de ordenación, la posibilidad de autorizar instalaciones y actividades provisionales cuyo uso no coin-

cida con el expresamente establecido en el planeamiento y la posibilidad de instalaciones o actividades públicas en terrenos o parcelas afectos a usos distintos cuando lo exija el interés general. Con el fin de evitar la yuxtaposición de procedimientos cuando las actividades están sujetas a autorización ambiental integrada u otro tipo de autorizaciones sectoriales, se contempla la exclusión de licencia municipal y su sustitución por un informe municipal en tales casos, o bien la emisión de informes urbanísticos en los procedimientos de autorización sectoriales: se delimita asimismo el ámbito de control respectivo de cada título y se regulan procedimientos de tramitación conjunta o coordinada de licencias que recaigan sobre el mismo objeto. Suavizadas las técnicas preventivas se acentúan los mecanismos de control: se procede a una nueva regulación del régimen de comprobación, inspección y sanción de instalaciones y actividades, así como de los supuestos de extinción, revocación, caducidad y revisión de los títulos habilitantes; y, entre las innovaciones, destaca el trámite de audiencia en las medidas provisionales salvo casos muy justificados de urgencia, la exigencia de disponer de las autorizaciones exigibles para aplicar medidas coactivas y la necesidad de firmeza en vía administrativa para la ejecutividad de determinados actos de intervención. Se prevén supuestos de responsabilidad administrativa en casos de cambios de criterio respecto de consultas previas, o de tolerancia o falta de adopción de medidas con perjuicio para terceros. Las novedades, en cambio, no son tantas en el régimen de los espectáculos públicos. Y, por último, entre las disposiciones adicionales, destaca la sexta, en tanto que contiene diversas modificaciones puntuales de la normativa urbanística, para introducir la figura de la declaración responsable para la primera utilización y ocupación de edificios e instalaciones y para las condiciones de habitabilidad en caso de viviendas, así como para sustituir a la cédula de habitabilidad en el caso de viviendas de protección oficial.

Y en fin, ya por último, la Ley 10/2011, de 10 de mayo, Cajas de Ahorros de Canarias. Fue objeto de una tramitación de vértigo. Llegó a la Cámara el día antes de la finalización del último período de sesiones de la legislatura y hubo que habilitar dos plenos extraordinarios durante el mes de abril. Dada la premura en los tiempos, llegó a suscitarse la procedencia de una aprobación parcial del texto (de sólo 6 artículos y 4 disposiciones transitorias), pero los grupos políticos consideraron más adecuado evitar su fragmentación. Ciertamente, la Administración había hecho su trabajo desde hacía tiempo: de hecho, en la anterior legislatura también se presentó un Proyecto de Ley, casi a su término, que no llegó a aprobarse. Y lo mismo parecía que iba a suceder ahora. A lo largo de este tiempo han sido incesantes las reformas del sector, lo que ha obligado a efectuar continuas actualizaciones del texto (a decir verdad, apenas pasados unos meses desde su aprobación, ya existen en la actualidad algunos desfases y no poco importantes, como la innecesariedad de constituirse en fundación si se trasmite más de un 50% a la entidad financiera). En fin, también en esta ocasión resulta imposible proceder a un comentario puntual del texto y nos limitamos a destacar su estructura y algunos de sus aspectos más relevantes. La Exposición de Motivos subraya la evolución de la legislación de este sector en los últimos tiempos, sobre la base de que la normativa autonómica se aprobó en 1990, hace más de veinte años. En 2002-2003, se aprobaron ya tres leyes importantes, la Ley Financiera (Ley 44/2003), la Ley de Transparencia (Ley 26/2003) y la Ley de Acompañamiento (Ley 62/2003). Pero sobre todo fue tras el estallido de la crisis cuando la continua sucesión de normas ha tenido lugar: el Real Decreto-ley 9/2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, el Real Decreto-ley 11/2010, de Órganos de Gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros y la Ley 36/2010, del Fondo para la Promoción del Desarrollo (en particular, disposiciones finales tercera y cuarta). Más recientemente, en fin, el Real Decreto-ley 2/2011, para el Reforzamiento del sistema financiero y la Ley 2/2011, de Economía Sostenible. Muchas de estas previsiones legales, además, son de carácter básico e inciden profundamente sobre el sector. La Ley tiene 107 artículos. En el Título Preliminar, junto a las dispo-

siciones sobre el objeto de la Ley y los fines y actividades de las Cajas, se prevé el desarrollo de la actividad financiera de las cajas a través de entidades bancarias, a las que habrá de aportar la totalidad del negocio financiero (ha quedado desfasada su eliminación y conversión en fundaciones, que igualmente se prevé, si se traspasa más del 50%, como ya quedó indicado). El Título I, sobre su régimen jurídico, además de las disposiciones sobre creación, fusión, absorción, disolución y liquidación de las cajas, contempla su transformación en fundaciones, el procedimiento para la modificación de sus estatutos y de régimen electoral, su adhesión a sistemas institucionales de protección y el ejercicio de indirecto de la actividad financiera. Menos estos dos últimos supuestos, que precisan sólo la comunicación previa, los demás requieren autorización administrativa; por otro lado, se incluyen también los registros preceptivos en el sector (el de las Cajas, en que han de inscribirse asimismo las que tengan el domicilio social fuera de Canarias, pero operen en dicho territorio; así como el de Órganos de Gobierno, que comprende la composición de comisiones y comités y de los órganos de la Federación). Las novedades son enormes en el Título II, sobre los órganos de gobierno de las cajas: se incorporan dos nuevos grupos a la Asamblea General (representantes parlamentarios y de entidades representativas de intereses colectivos), su número de miembros se cifra entre 60 y 160 y se señalan nuevos porcentajes de representación, de modo que los de las administraciones no podrán superar el 40%, se fija en ocho años el período máximo para el ejercicio del cargo y se reconocen derechos de representación de los cuotapartícipes: las previsiones transitorias sin embargo son muy importantes en este punto (son también las que en buena medida han justificado la urgencia en la aprobación de la ley: así los miembros del Consejo de Administración han de ser menores de 70 años, pero cabe alargar el mandato si las cajas están en procesos de fusión); se exige asimismo que al menos la mitad de los consejeros generales de cada grupo tenga experiencia o formación, se introducen nuevas causas de inelegibilidad e incompatibilidad para evitar la interferencia política en las cajas y se exige la exclusividad del presidente ejecutivo de la entidad; los representantes de los impositores se eligen por circunscripciones de acuerdo con la cifra de depósitos captados en cada territorio, y el mismo criterio se sigue para los representantes municipales en las cajas, los del personal se eligen en cambio directamente y se da autonomía para determinar la composición del nuevo grupo de los representantes de intereses colectivos; también se aborda en este Título la celebración de acuerdos con otras cajas, la constitución de los diversos comités, en particular, el de auditoría, que puede integrarse en la comisión de control. Se ocupa el Título III de las actividades de las cajas, lo que incluye el deber de secreto de los miembros de sus órganos rectores, el régimen de protección del cliente, los criterios de expansión territorial, el control de publicidad y las obligaciones de información; también, en lo que concierne específicamente a su régimen económico, las competencias administrativas sobre la materia, la emisión de valores computables como recursos propios, las cuotas participativas, exigiendo mayorías cualificadas en los correspondientes acuerdos y la comunicación previa a su emisión, los mecanismos de aprobación administrativa de los acuerdos sobre excedentes y su distribución, así como las cuestiones relativas a la auditoría externa de los estados financieros de estas entidades (incluido el informe anual al Banco de España); y en fin todavía dentro de este Título III, los aspectos atinentes de la obra benéfico social de las cajas, elevando el rango meramente reglamentario de las previsiones actuales (se esta blece el control de los acuerdos y la posibilidad de establecer recomendaciones y prioridades). El Título IV se destina a la Federación de las Cajas de Ahorros de Canarias. Y el Título V lo hace al Régimen Sancionador (con virtualidad también para las entidades domiciliadas fuera, sobre las actividades realizadas en Canarias).

El término de la legislatura no ha dado pie para la aprobación de otras iniciativas legislativas que estaban ya en curso; aunque en rigor, junto a esta circunstancia, se ha debido ello en no pocos casos a la falta de respaldo parlamentario suficiente para que su tramitación pudiera

prosperar bajo la iniciativa de un gobierno en minoría. Entre los proyectos de ley que ya estaban en el Parlamento, cabe destacar cuatro al menos, de los que han quedado sin aprobar: una nueva ordenación integral de la sanidad, la actualización del régimen jurídico de la presidencia del Gobierno y del Gobierno de Canarias, una nueva regulación de la calidad alimentaria y la creación de la agencia canaria de innovación. Entre los que la tramitación no había llegado siquiera al Parlamento, otros tres merecen mencionarse: la actualización del régimen de la función pública canaria, la creación de un consejo canario en el sector audiovisual y una nueva regulación del patrimonio histórico artístico.

LA ACTIVIDAD NORMATIVA DEL GOBIERNO

A diferencia de la producción legislativa, la producción reglamentaria ha alcanzado un alto ritmo durante 2011, particularmente, durante el primer semestre; como es habitual en este tipo de ocasiones. Se trataba de completar la tarea de toda la legislatura, y el ejecutivo no ha tropezado a tal fin con las dificultades del legislativo, que ya han sido expuestas en otro lugar.

Han prodigado los reglamentos prácticamente en todos los sectores del ordenamiento jurídicos a los que alcanza la competencia autonómica. Y las materias objeto de regulación han sido muy variadas: ganadería (Centro de Control Lechero Oficial de Canarias: Decreto 5/2011 y ayudas por sacrificio obligatorio de animales en campañas de saneamiento ganadero: Decreto 86/2011), deporte (Tribunal Arbitral del Deporte: Decreto 6/2011), industria y energía (modificación de la instalación y explotación de los parque eólicos: Decretos 7/2011 y 121/2011, dimensión de las acometidas eléctricas: Decreto 133/2011 e instalaciones interiores de suministro y evacuación de agua en los edificios: Decreto 134/2011), telecomunicaciones (directrices de telecomunicaciones: Decreto 124/2011), artesanía (definición de oficios artesanos: Decreto 320/2011), caza (práctica de la cetrería como modalidad de caza: Decreto 328/2011), empleo (acceso de las personas con discapacidad al empleo público, provisión de puestos de trabajo y formación: Decreto 8/2011), vivienda (actuaciones en materia de vivienda: Decreto 87/2011), turismo (criterios y procedimiento para no sujeción a la legislación turística a empresas y actividades y establecimientos sin dicho carácter: Decreto 17/2011 y modificación de los límites para el otorgamiento de autorizaciones turísticas previas: Decreto 91/2011), régimen electoral (condiciones de locales, urnas, papeletas y demás elecciones en las elecciones: Decreto 99/2011), educación y formación profesional (contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil: Decreto 104/2011, centros integrados de formación profesional: Decreto 112/2011, convivencia en el ámbito educativo: Decreto 114/2011, asociaciones de alumnos: Decreto 119/2011 y registro de centros de centros y entidades de formación para el empleo y procedimiento para su inscripción y acreditación: Decreto: 122/2011), dependencia (criterios de compatibilidad e incompatibilidad de las prestaciones en materia de dependencia: Decreto 131/2011) y medio ambiente (red de parques nacionales: Decreto 70/2011 y gestión de residuos sanitarios: Decreto 132/2011). Por razón de la materia concernida y desde la perspectiva competencial, acaso cabría que destacar las regulaciones relacionadas con el ámbito de la justicia (características del papel en la Administración de Justicia: Decreto 18/2011 y, sobre todo, estructura y planificación de la oficina judicial: Decreto 98/2011). También, en materia de hacienda, se ha dictado una disposición fronteriza de relevancia (gestión de los tributos del REF: Decreto 268/2011). Y por razón de los tiempos que corren, las vinculadas a la modernización y búsqueda de la eficiencia en la Administración, donde se han dictado un amplio conjunto de reglamentos (utilización de los medios electrónicos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma: Decreto 19/2011, provisión de puestos de trabajo de los funcionarios: Decreto 22/2011, medidas de reducción del gasto: Decre-

to 55/2011, medidas ante la crisis y medidas de simplificación administrativa: Decreto 113/2011, reducción de jornada y horario de trabajo del personal al servicio de la Administración autonómica: Decreto 332/2011 y medidas de reducción del gasto público: Decreto 333/2011; precedidos estos dos últimos por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de diciembre, y publicado el 15 siguiente, con el mismo objeto). Entre las disposiciones internas de índole estrictamente orgánico, en fin, y sin perjuicio de lo que enseguida se dirá, habría que mencionar la nueva regulación del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias: Decreto 123/2011 y de la Comisión de Valoraciones de Canarias: Decreto 97/2011. Por otra parte, en el siempre destacado campo de la ordenación del territorio y el urbanismo, digna de mención es la aprobación de tres nuevos planes insulares (La Palma: Decreto 71/2011; La Gomera: Decreto 97/2011, en este caso, sólo parcial; y El Hierro: Decreto 307/2011). También, el excesivo uso de la suspensión puntual de planes urbanísticos y de la elaboración de normas provisionales para legitimar determinadas actuaciones puntuales en Tenerife (La Laguna: Decreto 125/2011), Gran Canaria (Las Palmas de Gran Canaria: Decreto 93/2011 e Ingenio: Decreto 305/2011) y Fuerteventura (Puerto del Rosario: Decreto 144/2011).

Pero, como se ha anticipado, es preciso abrir también un espacio mayor para dar cuenta de las modificaciones orgánicas introducidas a partir del segundo semestre del año como consecuencia del cambio del gobierno operado tras las elecciones. De acuerdo con el Decreto 86/2011, de 8 de julio, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías, éstas quedan en 8 (en tanto que Turismo sigue cayendo bajo la responsabilidad directa del Presidente del Gobierno) y pasan a denominarse: Educación, Universidades y Sostenibilidad; Economía, Hacienda y Seguridad; Presidencia, Justicia e Igualdad; Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas; Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda; Empleo, Industria y Comercio; Obras Públicas, Transportes y Política Territorial; y Sanidad. Como explican los preceptos posteriores de la misma norma, Educación se desprende de Cultura y Deporte, pero a cambio asume las competencias sobre Medio Ambiente y Sostenibilidad, que antes tenían la Presidencia del Gobierno y la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente; Economía suma a las que tenía las competencias sobre Seguridad (también, las relativas a las Relaciones con África y Europa, por virtud de una modificación posterior: Decreto 116/2011); Presidencia se queda sin las que tenía sobre Seguridad y sobre los Servicios Jurídicos y Protocolo, que pasan directamente a Presidencia del Gobierno, pero asume Juventud e Igualdad; Agricultura se queda sin Medio Ambiente y Ordenación Territorial, pero asume Aguas; la antigua de Bienestar Social asume Cultura y Deporte; y Obras Públicas se queda sin Aguas, pero asume Política Territorial. No hay cambios, por tanto, en la que se ocupa de Empleo, Industria y Comercio, ni en la que lo hace de la Sanidad. Con mayor grado de detalle, el Decreto 170/2011 (modificado por Decreto 317/2011) completa la nueva planta orgánica y determina la estructura central y periférica de las consejerías, así como sus sedes. Cabe destacar que bajo la órbita de Presidencia de Gobierno se sitúan 5 Viceconsejerías (Gobierno —cuyo titular puede acudir a las reuniones del Gobierno, con voz pero sin voto—, Presidencia, Acción Exterior, Comunicación y Turismo) y 1 organismo autónomo (Agencia Canaria de Investigación); Educación queda con 2 Viceconsejerías (Educación y Medio Ambiente) y 3 organismos autónomos (Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria, Protección de Medio Urbano y Rural y Cambio Climático); Economía, otras 2 Viceconsejerías (Economía y Hacienda) y otras 3 entidades públicas (Instituto Canario de Estadística, Academia de Seguridad y Radiotelevisión); Presidencia, 3 Viceconsejerías (Relaciones con el Parlamento, Administración Pública y Justicia) y 2 organismos autónomos (Instituto Canario de Administración Pública e Instituto Canario de Igualdad); Agricultura, 2 Viceconsejerías (Agricultura y Pesca) y otros 2 institutos (Investigaciones Agrarias y Calidad Agroalimentaria); Cultura, 2 Viceconsejerías (Políticas Sociales y Cultu-

ra) y 1 organismo autónomo (Instituto Canario de Vivienda); Empleo, 1 Viceconsejería (Industria) y 1 organismo autónomo (Servicio Canario de Empleo); Obras Públicas, 2 Viceconsejerías (Infraestructuras y Política Territorial) y 1 entidad pública (Puertos Canarios); y Sanidad, 3 entidades públicas (Servicio Canario de Salud, Instituto Canario de Hemodonación y Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias). En suma, cabe concluir que no se ha alterado sustancialmente la actual planta organizativa de la Comunidad Autónoma, ni en cantidad ni en calidad (no hay variación en el número de consejerías; por lo demás, en su conjunto, los altos cargos apenas se reducen de 125 a 114: donde más proliferan es en el ámbito de la Presidencia del Gobierno, Economía y Sanidad; 34 de ellos corresponden al PSOE); aunque también es preciso reconocer que el año pasado, de resultas de la crisis de Gobierno acaecida en otoño, sí se operó un reducción importante de recursos, que ahora ha venido prácticamente a mantenerse.

Formado el Gobierno de Canarias en julio, sobre su acción se ha dejado sentir tanto el inmediato verano, como que, apenas iniciadas sus tareas, fueran convocadas nuevas elecciones generales. En todo caso, junto a algunos pocos de los reglamentos indicados en la lista anterior, también merecen destacarse las iniciativas puestas en marcha ante la erupción de un volcán submarino en las proximidades de El Hierro. A la creación de un Comité de Coordinación para el desarrollo de las actividades de estudio e investigación de la erupción volcánica (Decreto 306/2011) ha seguido la aprobación de un paquete de ayudas y medidas para mitigar los daños producidos (Decreto 310/2011, modificado por Decreto 316/2011), que ya ha habido que actualizar (Decreto 322/2011): se intenta así asegurar el pago en un máximo de 10 días de las ayudas dispuestas para familias, pescadores y empresas a partir de una simple solicitud; y no hay límites para las ayudas (salvo en lo que concierne el plazo de empleo dotado con un máximo de 200.00 euros); a los armadores se les de una ayuda entre 1.200 y 1.900 euros, según el tonelaje del barco, más 1.220 por cada tripulante, extensivo al personal administrativo de la cofradía; a las empresas, 1.000 euros, así como 500 euros por trabajador hasta cuatro; también un pago de 350 euros mensuales máximo a familias desalojadas; bonificaciones tributarias en el IGIC y AIEM; y el antes mencionado plan de empleo.

De cara al futuro pueden cobrar importancia los trabajos de reforma de las Administraciones Públicas Canarias confiados inicialmente a un Comité de Expertos, creado por Decreto 318/2011, cuyos miembros asimismo ya han sido designados, y que habrá de funcionar bajo el impulso del Comisionado para el Desarrollo del Autogobierno y las Reformas Institucionales, cuya incorporación al organigrama de la Presidencia del Gobierno fue el motivo de la aprobación del antes mencionado Decreto 317/2011, por el que se modifica el Decreto 170/2011, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias, cuyo examen ya se ha realizado. Otra más que posible línea de actuación será la encaminada a la reforma de la normativa urbanística y territorial, y a la introducción de nuevas medidas en materia de turismo, una cita obligada en 2012, a la vista de los mismos ritmos a los que empuja la propia moratoria turística. Resulta particularmente grave que sólo 22 municipios hayan adaptado su planeamiento urbanístico a unas exigencias legales que vienen impuestas ya desde hace algún tiempo (en la provincia oriental, apenas 3).

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

Por fin, este año ha visto la luz una resolución del TC que hacía tiempo se venía esperando. Se había convertido a la postre en el asunto más antiguo que aquél tenía entre manos y que estaba pendiente de resolver, ya desde el año pasado. Afectaba singularmente a Canarias.

La STC 18/2011, de 3 de marzo, ha resuelto tres recursos de inconstitucionalidad acumulados e interpuestos todos ellos en 1998. Los dos primeros se habían promovido desde la Comunidad Autónoma —por el Parlamento y por el Gobierno de Canarias— contra la Ley 54/1997, reguladora del sector eléctrico; y el tercero lo había planteado el Estado, por su parte, contra la Ley territorial 11/1997, relativa al sector eléctrico canario. Se trataba por tanto de clarificar el sector de las respectivas competencias estatales y autonómicas en este sector del ordenamiento jurídico. Tanto ha sido el tiempo transcurrido que lo primero que hace el TC es determinar si cabe apreciar extinguido el objeto del recurso por las modificaciones sobrevenidas de que tales respectivas normas legales habían sido objeto. Así, en el caso de la Ley 54/1997, ello se plantea respecto del art. 10.3, sobre la adopción de las medidas previstas en garantía del suministro eléctrico, porque, con posterioridad, por virtud de la Ley 34/1998 se había otorgado a las CCAA en dos de los tres supuestos en que inicialmente se atribuía la competencia para dictar tales medidas al Gobierno (riesgo cierto para la prestación del suministro y amenaza a la integridad y seguridad de personas o instalaciones o para la integridad de la red); del art. 12.1, que autoriza el Estado la aprobación de una reglamentación singular en territorios insulares y extrapeninsulares, previo informe de las CCAA: también por la Ley 34/1998 pasa a convertirse dicho informe en un acuerdo previo; y del art. 41.3, que atribuye al Gobierno la determinación de zonas eléctricas diferenciadas, derogado con posterioridad. En todos los casos, entiende el Tribunal que persiste el interés del recurso; lo mismo que en su conjunto en lo que concierne a la Ley canaria 11/1997, salvo en un supuesto, relativo a una disposición transitoria, en la medida en que todos los consumidores de energía eléctrica han pasado a ostentar sin diferencias de grupos la consideración de consumidores cualificados desde 2003. Aclarado este extremo, el juicio de constitucionalidad obliga en primer término a fijar el alcance de las bases estatales: sentado el criterio general de que no siempre lo específico prevalece y desplaza a lo general y que pueden convivir sendos títulos competenciales, en este caso, el específico, relativo a la energía y el general, sobre ordenación de la economía, el TC, en relación con el grupo de preceptos reguladores de la energía eléctrica, afirmará la constitucionalidad de los que precisan en general los ámbitos de actuación de las autoridades estatales (art. 3.1, 2 y 5) y la inconstitucionalidad del que hace otro tanto respecto de las competencias autonómicas (art. 3.3); y respecto de lo especialmente dirigidos a la planificación (art. 3.1 a) y 4.1), reconocerá la habilitación del Estado para el ejercicio de esta potestad y la observancia de las exigencias formales (cobertura legal) y materiales aplicables (carácter indicativo de la planificación —desde luego en lo que concierne a la producción y comercialización de la electricidad— salvo para las instalaciones del transporte, que es a lo que se limita en la actualidad el alcance del servicio público, a partir de la existencia de un monopolio natural de la red). Sobre el art. 10.2, cuyo contenido ya se ha indicado y que resultó modificado con posterioridad, el Alto Tribunal considera que no hay óbice a la competencia estatal, salvo que las medidas afecten sólo a Canarias y no tengan repercusión económica en el sistema eléctrico, que son los dos supuestos en que la competencia pasa a considerarse de las autonomías por virtud de la normativa sobrevenida: por lo demás, no cabe considerar ejecutivas tales medidas en todo caso y pueden ser también normativas; y, por otro lado, se exige la colaboración de las CCAA, cuando afectan sólo a una o a algunas de ellas: se subraya también que en cada caso concreto ha de justificarse el carácter materialmente básico de la medida adoptada, lo que podrá ser objeto de control de constitucionalidad; y, por otro lado, que ello no impide que las CCAA puedan adoptar otras medidas en garantía del suministro eléctrico. En relación con el contenido del art. 12.1, que también conocemos, el Tribunal no atiende a la consideración de que se produce una deslegalización de la materia y, por otro lado, considera viable que puedan adoptarse bases con alcance diferente, en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten, e incluso sobre el territorio. El art. 39.3, que también es impugnado, porque faculta al Estado para establecer los criterios de distribución de energía en zonas eléctricas comunes (que

pueden ser incluso intraautonómicas), y que son el área de actuación de un distribuidor, es considerado constitucional, con base en la competencia estatal sobre coordinación y el carácter normativo de la medida controvertida: aun cuando no esté conectada con la red peninsular, tiene valor estratégico la red de distribución canaria para el conjunto del sistema; por lo demás, según se precisa, la modificación sobrevenida, que sustituye el informe autonómico por el acuerdo previo, no puede entenderse como que la posición de las CCAA es vinculante. También se cuestiona el art. 41.3, como ya sabemos, sobre la determinación de las zonas diferenciadas y del gestor o gestores de la red en cada una de esas zonas, precepto derogado: el Tribunal concluye que lo primero es básico dado su carácter normativo; y sobre lo segundo, que un cambio normativo posterior atribuyó a las autonomías y otro ulterior eliminó, al pasar a considerarse directamente gestores de red los distribuidores que operan en ella, que de este modo desaparece la controversia competencial, si bien precisa el Tribunal que en cualquier caso la competencia sobre el sistema de designación del gestor es competencia estatal. Junto a la disposición final primera, por último, se impugna la disposición transitoria quinta, tanto por motivos competenciales como por motivos materiales y procedimentales: se establece para Canarias un periodo de transición a la competencia para la producción de electricidad siempre que se mantengan aislados los sistemas insulares del sistema eléctrico peninsular, si bien resulta exigible la separación contable entre actividades reguladas y no reguladas. Se considera básica esta previsión, en tanto que si bien las bases tienen vocación de estabilidad, no son inamovibles; tampoco se vulnera la regla de la igualdad, porque no se atenta contra ésta ante situaciones diferenciadas; y tampoco, en fin, se vulnera el principio de exclusión de monopolios del REF, porque en modo alguno trata de instaurarse un monopolio en las islas, sino justamente todo lo contrario, incluso, pueden darse nuevas autorizaciones durante el tránsito a la competencia. En resumen, no es inconstitucional la legislación estatal, salvo en un único extremo. En relación con la normativa canaria, por el contrario, la respuesta es otra. Clarificado el alcance de las bases, el art. 2.11 se estima inconstitucional, en tanto que no se observan los límites de potencia de las instalaciones previstos por la normativa básica para caracterizar el concepto de régimen especial de producción, de modo que los sujetos en régimen especial de producción eléctrica se definen de forma más amplia que en el resto del territorio del Estado; y no cabe aceptar como viable la tesis de la reproducción incompleta de las bases estatales en cuanto se omite una parte sustancial de la base, que obligaría al sistema eléctrico nacional a adquirir la energía producida y por tanto a un incremento en el coste de la misma. También, el art. 6, que otorga carácter vinculante a toda la planificación eléctrica, en tanto que contradice la base estatal: ni lo es sólo para la Administración autonómica, ni tiene carácter sólo indicativo, como se aduce de contrario. En el mismo sentido, el art. 11, sobre redes de transporte, corre igual suerte: conforme a la normativa básica serían redes de transporte las instalaciones con potencia igual a 220 kv., mientras que con la canaria lo serían sólo con tensiones superiores a 220 kv. En cuanto al art. 12.2, que resta carácter vinculante al informe estatal en las autorizaciones autonómicas sobre las redes de transporte intraautonómicas, aun reconocida la competencia autonómica, se confirma el carácter vinculante del informe previsto en la normativa estatal, por tratarse del ejercicio de una competencia concurrente, en tanto que pondera la repercusión de tales autorizaciones sobre el régimen económico eléctrico y el régimen económico es una de las claves de la regulación del sistema eléctrico: la regulación de un régimen económico único tiene carácter básico. Aunque suprimida la base a la que supuestamente atentaba el art. 12.3, el TC entra a juzgar la constitucionalidad de este precepto, que admite en esta ocasión: puede mantenerse la exigencia de establecimiento permanente en Canarias para las empresas de Estados que no sean miembros de la Unión Europea. En último término, el art. 13 b) también se reputa inconstitucional por establecer un sistema de resolución de conflictos por el uso de las redes de transporte que al final se confía al Gobierno de Canarias: la normativa estatal lo hace a la Comisión Nacional del Sistema

Eléctrico (después, Energía), y su vulneración incide sobre la competencia estatal en materia de legislación procesal, que incluye la regulación en materia de arbitraje. En resumidas cuentas, el recurso triunfa en este caso con carácter general, salvo algunas excepciones.

Aunque la STC 18/2011 es la única resolución en el año que aborda una disputa competencial, habría que mencionar también la STC 66/2011, de 16 de mayo, recaída en un asunto relacionado con Canarias, por la relevancia de su doctrina, aunque no hace en suma sino aplicar la de la STC 173/2002. En definitiva, excluye la procedencia de aplicar el principio de la prevalencia, al ponderar la incidencia de la aprobación de una nueva normativa básica de forma sobrevenida sobre una disposición autonómica que inicialmente se había acomodado a las bases —en concreto, la exigencia de mayoría de dos tercios para la alteración de la capitalidad de un municipio, que pasa a reemplazarse por la regla de la mayoría absoluta—. Por lo que estima el amparo, al haber actuado bajo dicho principio los órganos jurisdiccionales que entendieron del asunto, tanto en instancia como en apelación: al no haber promovido entonces una cuestión de inconstitucionalidad, dictaron una resolución no fundada en derecho y vulneraron el art. 24 de la Constitución. No obstante, hay un voto particular del propio ponente de la sentencia.

Nuevos frentes de conflicto, sin embargo, se han abierto a lo largo de 2011. Lo primero que ha de resaltarse es su cantidad. Ya a finales del tercer trimestre era la Comunidad Autónoma de todas que más litigios había entablado este año (concretamente, tres de seis), y la lista después se ha incrementado hasta cinco.

De cualquier modo, el primer episodio por orden cronológico del que hay que dar noticia, en cambio, puso fin a un posible conflicto. Se trata del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 9 de marzo de 2011, en relación con la Ley 13/2010, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Da por concluidas las discrepancias existentes en torno a su artículo único, puntos 5, 12, 14, 15, 21 y 22 y sobre la adecuación al marco estatutario de la Ley en relación con la condición ultraperiférica de Canarias: según se estipula en excitado Acuerdo, la Exposición de Motivos contiene una referencia adecuada a las singularidades del archipiélago, que permite adaptar la aplicación del régimen general a las islas, en el marco de un régimen de cooperación que se desarrollará en el seno de la propia Comisión Bilateral y por cuya virtud habrá de informarse a la Comunidad Autónoma sobre los informes de emisiones de los operadores de aeronaves a efectos de su inscripción en el registro de derechos de emisión, así como del ejercicio de la potestad sancionadora sobre los operadores de aeronaves en vuelos con origen o destino en Canarias; también se dará cuenta a la Comunidad Autónoma con carácter previo de la aprobación de los planes de seguimiento en la aviación; y se estudiará y evaluarán los efectos en Canarias del régimen de comercio de derechos de emisión.

Igualmente, fue atendido el requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno de Canarias en relación con el proyecto «Línea A 132 kv. denominada La Oliva-Playa Blanca, recogida en la planificación de los sectores de la electricidad y gas 2008-2016 bajo la denominación Corralejo-Playa Blanca»: la discrepancia surgió en este caso porque en la mayor parte de su trazado el cable transcurre por el fondo marino. El Gobierno acepta el requerimiento, al concluir que, si bien la planificación le corresponde al Estado, la autorización del proyecto es atribución de la Comunidad Autónoma, en la medida en que se trata de una red de transporte secundario y que «parece razonable considerar que en un archipiélago el transporte secundario tenga su proyección en el medio marino». No hay mención expresa alguna al respecto; pero, incluso por manifestaciones públicas, se ha visto ello como una primera aplicación de la Ley de Aguas Canarias,

que se aprobó muy a finales del año anterior como contrapartida entonces al apoyo a los presupuestos. Con base en ella, precisamente, han tratado de desactivarse también los conflictos constitucionales pendientes desde 2007-2008 (incluso, iba a presentarse al efecto una proposición de ley, con vistas a comprometer el apoyo presupuestario este año, todo lo cual la convocatoria de elecciones generales vino a impedir): nada menos que 5, los más importantes además desde el punto de vista competencial pendientes de resolución (en materia de pesca, hidrocarburos, energía eólica, parques nacionales y biodiversidad). Y es que la indicada Ley de Aguas, trascurridos nueve meses desde su entrada en vigor, apenas ha dejado sentir sus efectos. Pero, como decíamos, poco se ha conseguido avanzar en este punto.

En cambio, no resultó atendido el requerimiento efectuado sobre el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del catálogo español de especies amenazadas, sobre la base de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente. Se afirma que la competencia estatal sobre la legislación básica tiene el carácter de mínimos y por tanto de «común denominador», por lo que el catálogo no puede comprender especies singulares con proyección en una sola Comunidad Autónoma. El Estado, por su parte, invoca la STC 102/1995 y el propio concepto de la biodiversidad: por cuya virtud debe velar por la necesaria protección de la variabilidad de los organismos vivos en todo el territorio nacional, y no por el carácter supraterritorial de la distribución natural de una especie; sin perjuicio de que las CCAA puedan regular sus propios listados e incrementar los efectos protectores que resultan de la inclusión de las especies en el catálogo español. En este caso, Consejo Consultivo de Canarias (DCC 372/2011), en base a las STC 147/1991 y 31/2010, concluye que el conflicto resulta improcedente. Por razón de las discrepancias, sin embargo, se ha interpuesto conflicto de competencia contra la norma reglamentaria antes mencionada (CC 3769/2011), que ha sido admitido a trámite (19 de julio de 2011).

De igual modo, se ha sustanciado recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, por entender que su artículo único, puntos 1, 28 y 55 vulneran el régimen constitucional en materia de régimen electoral y local: la nueva regulación del voto de los españoles residentes en el extranjero en las elecciones locales, que pasa por estar inscritos en el Censo de Españoles Residentes en España, está en el origen de la discrepancia. La regulación electoral atiende la propuesta del Consejo de Estado (Informe de 24 de febrero de 2009). Y el Consejo Consultivo de Canarias (DCC 374/2011), aunque con dos votos particulares, también estimó en esta ocasión que no hay una obligación constitucional que imponga el reconocimiento del derecho del sufragio en las elecciones locales a los españoles ausentes (inscritos hasta ahora en el Censo Electoral de Residentes Ausentes o CERA): debe precisarse que la reforma no impide a el voto, pero requiere que se empadronen en sus municipios. Sin embargo, lo mismo que en el caso anterior, se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad (RI 2398/2011), que ya ha sido también admitido a trámite (17 de mayo de 2011).

Así como contra la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en lo que concierne a la disposición transitoria 8.^a y disposiciones finales 27.^a, 28.^a y 30.^a: al haber prescindido estas disposiciones de la exigencia de evacuar el preceptivo informe del Parlamento de Canarias, se ha vulnerado la protección constitucional del REF (disposición adicional 3.^a de la Constitución). Favorable el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al recurso (DCC 206/2011), se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad en este caso de igual modo que en los anteriores (RI 2703/2011), también admitido a trámite (7 de junio de 2011).

Cabe también resaltar, ya en el último período del año, que por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 2 de junio de 2011, en relación con la misma Ley 2/2011, se acordó inicialmente el comienzo de negociaciones en torno a sus arts. 4 a 7, 41.1, 80, 91 y 110.4. Sin embargo, al no haberse alcanzado acuerdo, se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad (RI 6642/2011), ya también admitido a trámite a finales de año (20 de diciembre de 2011): los arts. 4 a 7, dedicados a la mejora de la calidad de la regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas, no tienen apoyo ni en el art. 149.1.18.º ni en el 149.1.13.º de la Constitución, según los recurrentes; el art. 41, que reforma la normativa local para introducir la regla de la comunicación previa, tampoco la tiene en el art. 149.1.13.º; el art. 80 es también objeto de censura, en tanto que permite no tener en cuenta en la planificación eléctrica vinculante a las CCAA con referencia a sus sistemas eléctricos insulares y peninsulares; el art. 91 crea un fondo para la adquisición de créditos de carbono que menoscaba la competencia autonómica de autorización de las emisiones; y el art. 110.4, en fin, excluye del ámbito del urbanismo las actuaciones de rehabilitación urbana, sin competencias en dicha materia, ni en vivienda. Todas éstas, muy sintéticamente expuestas, son los argumentos sobre los que descansaría el recurso.

Por el contrario, se ha declarado extinguido en cambio el proceso constitucional existente en torno a determinados preceptos de la Ley canaria 13/2007, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias (RI 1470/2008), por desistimiento del Estado (ATC de 26 de septiembre de 2011). Han sido contados los casos de desistimiento este año, con carácter general.

Un posible nuevo conflicto constitucional al término de la legislatura acaba de iniciar su singlatura, en tanto que por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 5 de octubre de 2011 se ha dado inicio a las negociaciones en torno al art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control de gasto público y cancelación de deudas con empresas u autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa: en tanto que introduce el silencio negativo en materia de urbanismo respecto de una serie de actuaciones sobre el territorio.

Y ya por último, sí es seguro que se ha propiciado la apertura de un nuevo conflicto constitucional la interposición de recurso de inconstitucionalidad, justo terminando el año (el acuerdo de interposición es de 29 de diciembre de 2011 y todavía no se ha admitido a trámite), contra la Ley 35/2011, de 4 de octubre, de titularidades compartidas de las explotaciones agrarias, regulación dictada al amparo de los arts. 149.1.1.º y 13.º de la Constitución, pero cuyo art. 6, que impone a las CCAA la obligación de constituir y gestionar un registro de tales titularidades cuya inscripción resulta constitutiva para su validez, nada tiene que ver con tales preceptos, a juicio de la Comunidad Autónoma. La falta de respuesta a la solicitud de inicio de negociaciones motivó la inmediata presentación de este recurso: no obstante, pudiera ser que la falta de competencia estatal invocada pudiera tener cobertura a tenor del art. 149.1.8.º de la Constitución.

ELECCIONES, VIDA PARLAMENTARIA Y VIDA POLÍTICA

Interesa ante todo concretar en este apartado los resultados electorales, habidos tanto en la cita electoral del 22 de mayo, como en la de 20 de noviembre de este año. Respecto de la primera, a su vez, es preciso distinguir, toda vez que en Canarias en dicha cita se desarrollan tres elecciones, al Parlamento de Canarias, cabildos y ayuntamientos. En relación con las elecciones al Parlamento (convocadas por Decreto 43/2011, de 28 de marzo, del Presidente), éstas registraron

un empate en escaños entre PP y CC, como ya se ha indicado: 21 diputados para cada una de estas dos fuerzas políticas. Ciertamente, el PP había alcanzado un porcentaje de voto casi un 10% superior, aunque también es cierto que CC había ganado en mayor número de islas (al menos, en 4; en El Hierro había habido empate, en La Gomera ganó el PSOE y el PP sólo lo hizo en Gran Canaria). Lo cual era importante, en cuanto CC se fundamentaba en ello para aspirar a encabezar el Gobierno de Canarias. De cualquier modo, ante el desacuerdo entre ambas fuerzas, la posición del tercero en liza, el PSOE, iba a ser determinante, pese a su notable bajada: de 26 a 15 diputados. En el Parlamento, en fin, también entró una cuarta fuerza política, Nueva Canarias, con tres representantes (perteneciente uno de ellos a un partido local en Lanzarote: PIL), lo que no pudo conseguir cuatro años antes, por razón del sistema electoral. En cualquier caso, conforme a lo antes indicado, al final hubo acuerdo para la formación de un gobierno de coalición entre CC y PSOE y las consejerías se repartieron entre ambas fuerzas, quedando 5 para CC (dentro de esta formación, se atribuyó una a representantes políticos de La Palma, Fuerteventura y Lanzarote; por otro lado, repiten tres consejeros provenientes de la legislatura precedente: justamente, estos tres) y 3 para el PSOE.

En línea similar son los resultados de las elecciones a cabildos y ayuntamientos. Particularmente destacada es la ausencia de mayorías absolutas. En las islas, sólo el PSOE la mantiene para La Gomera. En ayuntamientos, salvo el de Las Palmas de Gran Canaria y el de Puerto del Rosario, sólo se producen tales mayorías en los municipios más pequeños. De este modo, trata de aplicarse a escala insular y local el mismo pacto alcanzado para el Gobierno de Canarias. Las desviaciones sin embargo son importantes y ponen en peligro la estabilidad del pacto alcanzado para la formación de dicho Gobierno. En los cabildos, se nombra automáticamente al candidato más votado y las incidencias inicialmente no son especialmente importantes: si bien en la composición del gobierno insular, para asegurar la mayoría y la estabilidad de la corporación, pactan CC y PP en Lanzarote y Gran Canaria (el candidato respectivo obtiene la Presidencia de cada una de estas islas); y CC y PSOE, en Fuerteventura (a favor de la primera fuerza política). Con todo, los problemas vendrán después: en Gran Canaria, el PP consigue reforzarse y con el cambio de grupo de uno de los tres representantes de CC se consolida para toda la legislatura en la Presidencia por virtud de las nuevas disposiciones electorales (art. 197 LOREG), si bien a costa de la fractura de CC en esta isla; y, sobre todo, en El Hierro, donde una moción de censura conjunta de PP y PSOE arrebató la Presidencia a CC a favor del PSOE (en todo caso, las resoluciones judiciales habrán de resolver si se han aplicado correctamente las nuevas disposiciones electorales, que anudan consecuencias desfavorables en caso de transfuguismo: aunque los recursos se plantean por la vía de la protección de los derechos fundamentales, habrá que esperar sin embargo hasta el agotamiento de la vía judicial). La verdadera prueba de fuego para el pacto de gobierno, con todo, venía a ser el Cabildo de La Palma, donde hubo movimientos, pero al final CC consiguió mantener la Presidencia y formar gobierno con el PSOE. En los ayuntamientos, no hay elección directa salvo en los casos de mayoría absoluta y por eso las discrepancias fueron mucho mayores desde el principio y afectaron a muchos municipios: es paradigmático el caso de los municipios de la isla de La Palma, casi todos arrebatados a CC (PP y PSOE pactan en 8 casos al menos, entre ellos, los dos más importantes de la isla); sin embargo, CC logra mantener en Tenerife la alcaldía tanto de Santa Cruz como de La Laguna, lo que igualmente habría podido truncar el pacto de gobierno (en cambio, se queda sin Arrecife en Lanzarote, que pasa al PP).

De manera ya más breve, en relación con las elecciones generales de noviembre, los datos más destacados son el irresistible ascenso del PP, que obtiene un resultado sin precedentes. En total, en lo que toca al Congreso, obtiene 9 de los 15 diputados (en Las Palmas sube incluso de 4 a 5,

de los 8 escaños en liza; y en Santa Cruz de Tenerife, aún más importante es la subida, de 2 a 4, y 14 puntos porcentuales). Y el descenso de las otras dos fuerzas políticas: del PSOE, que se queda en 4 (2 por provincia; antes tenía 7, 4 y 3, respectivamente); y también, y quizás, sobre todo, de CC, que se queda sólo en 2 (1, por provincia), pese al acuerdo electoral alcanzado para concurrir con NC (le permite alcanzar representación en Las Palmas donde carecía de ella, pero pierde el segundo escaño que tenía en la provincia occidental: en principio, el acuerdo es sólo eso electoral y no tiene mayores repercusiones, pero ya se advierte un clima diferente en la relación entre ambas fuerzas políticas: por ejemplo, NC se ha abstenido en la votación de los presupuestos y también lo hizo en la propia investidura, en lugar de votar en contra). En el Senado, por lo demás, la victoria, y el cambio respecto de la legislatura anterior, todavía es más perceptible, si cabe: PP alcanza los 7 (gana en La Palma, Lanzarote y Fuerteventura y 2 en cada una de las islas capitalinas) y sólo deja 3 para el PSOE (el que queda en cada una de estas dos islas y el de La Gomera) y 1 para CC (que se queda sólo con el de El Hierro).

Ha habido, asimismo, momentos importantes en la vida parlamentaria. Antes de concluir la legislatura, a finales de febrero, se desarrolló el denominado debate sobre el estado de la nacionalidad, que se centró básicamente en el estado de la autonomía y de las cuentas públicas. El Gobierno, en efecto, quiso especialmente subrayar el buen estado de éstas últimas y el poco nivel de endeudamiento contraído, así como los esfuerzos en empleo y formación: quizás lo más destacable fue que, pese a la minoría parlamentaria de CC, por virtud de los desencuentros entre PSOE y PP, no se alcanzó un acuerdo entre ambos partidos para aprobar tras el debate una moción conjunta sobre la reforma electoral, que hubiera podido propiciar su aplicación inmediata, al menos, en lo relativo a la reducción de las barreras electorales insulares. Ya tras las elecciones, el acontecimiento más importante sin duda correspondió al propio debate de investidura del Presidente del Gobierno: hay que tener presente que es la primera vez que después de cuatro años en el ejercicio del cargo repite el mismo candidato para idéntico período. En su discurso se promueve una política de pactos en distintas materias (educación y sanidad; también, con más amplio alcance, en empleo), se anuncia una nueva normativa clarificadora de las competencias en materia medioambiental, así como nuevas leyes en materia de función pública y administraciones públicas y, sobre todo, la reforma estatutaria, con inclusión del régimen electoral: el voto afirmativo conjunto de los diputados de CC y PSOE (36, frente a los 21 negativos del PP; los 3 de NC también se abstienen en esta ocasión) da luz a un nuevo gobierno de coalición en el que la izquierda entra por vez primera en 18 años. Por otro lado, interesa también mencionar el acuerdo alcanzado para la elección de nuevo diputado del común, en persona de reconocida y destacada trayectoria socialista, si bien el cargo exige no pertenecer a partido político alguno en el momento del nombramiento (30 noviembre 2011).

VIDA LOCAL, URBANISMO Y TERRITORIO

El importante conflicto sostenido en 2010 por las corporaciones locales con el Gobierno de Canarias a propósito del descenso en la recaudación de los ingresos provenientes del REF no ha llegado a solventarse este año, pero han empezado a trazarse los cauces para encontrar un cierto entendimiento, pese a que las dificultades económicas no hacen sencilla la tarea. Ya empezó el año en curso con el anuncio de una moratoria en la devolución de las cantidades adeudadas en 2009 y 2010 (25 millones de euros). Apenas acabado el verano se creó una Comisión Técnica de análisis y coordinación de la gestión de los recursos derivados del Bloque de Financiación Canario (Orden de 26 de agosto de 2011). Y, en fin, el Gobierno también acordó a finales de año la actualización del Fondo Canario de Financiación Municipal (24 millones), lo que puede aliviar

los sacrificios incluidos en la ley de presupuestos, a los que ya nos referimos (básicamente, recorte en las transferencias). Por lo demás, no parece mucho el recorrido que pueda alcanzar la conflictividad judicial que se había desatado en 2010, al menos, en principio, y que había cuestionado incluso la constitucionalidad de la legislación autonómica, en tanto que, a juicio de los recurrentes, según el Estatuto de Autonomía los ingresos procedentes del REF constituyen recursos de las corporaciones locales de Canarias. Por un lado, la Sentencia del TSJ de Canarias, de 14 de octubre de 2011, desestimó el primero de los recursos promovidos por los cabildos por la liquidación efectuada por el Gobierno en los dos años inmediatamente anteriores: otros dos recursos han seguido la misma suerte que éste primero que había planteado el Cabildo de El Hierro. Por otro lado, y acaso más importante, el TS, respecto de unas liquidaciones mucho anteriores de 1999 y 2000, y a raíz de un recurso promovido por el Cabildo Insular de Gran Canaria, llegó a la misma conclusión (entonces se cuestionaba el reparto efectuado por la normativa estatal aplicable al caso, la Ley del REF; pero la Ley canaria 9/2003 consagra a la postre el mismo criterio de reparto).

Igualmente, en materia de urbanismo y ordenación territorial parece apaciguada, al menos, temporalmente, la conflictividad judicial. Son de destacar, desde luego, las 11 sentencias dictadas por el TS (3 de ellas, en 2010; las restantes, este año), que han venido a reconocer la inexistencia de derechos indemnizatorios por la moratoria turística aprobada en el curso de los años 2001-2003, lo que agota los recursos judiciales en el plano interno. En algunos casos, al menos, en 5, los recurrentes había obtenido resoluciones favorables en instancia (en 2 de ellos las sentencias se casaron ya en 2010 con las STS de 24 de febrero y 11 de mayo de 2010 y la STS de 14 de octubre de 2010, por su parte, confirmó la sentencia de instancia en este caso desestimatoria de la pretensión resarcitoria ejercitada; ahora, en 2011, el TS revoca las sentencias en otros 3 muy importantes en términos económicos, en tanto que se ventilaban 300 millones de euros entre ellos; de este modo, se han estimado 3 recursos de casación: STS de 19 de enero, 18 de octubre y 2 de noviembre de 2011; en los restantes 6, ya había resultado desfavorable a los particulares la sentencia en instancia y ésta se confirma: STS de 18 de enero, 25 de enero, 22 de marzo, 10 de octubre y 20 de octubre de 2011). Las reclamaciones iniciales eran 16 (10, en Gran Canaria, 5, en Fuerteventura y 1, en Tenerife), pero sólo 11 entablaron los litigios correspondientes. En total, han podido salvarse 875 millones de euros (más o menos la mitad de esta cantidad se ha venido elucidando cada uno de estos dos años).

Muy importante también ha sido la ratificación en casación de la sentencia que en instancia había denegado los derechos indemnizatorios reclamados (348 millones de euros) por la declaración legal de imposibilidad de urbanización del barranco de Veneguera en Gran Canaria, una larga historia que partía de la edificación inicial de 150.000 camas turísticas en la zona (1977): en 1987 se había quedado este lugar fuera de la declaración de espacio natural (una Ley entonces otorgó dicho carácter a la mitad del archipiélago) por la vigencia de unos derechos edificatorios; y en 1998, una iniciativa legislativa popular a fin de impedir la urbanización (con más de 50.000 firmas, cuando la Ley requería 15.000) fue desvirtuada en parte (se aprobó con los votos a favor de CC y PP y la abstención del PSOE) y legitimó la urbanización parcial del barranco (12.000 camas): de este modo, sólo la moratoria acordada entre 2001 y 2003, al extinguir los planes urbanísticos anteriores a 1995 no desarrollados por los promotores, como era el caso, en tanto no se había hecho la urbanización prevista, puso realmente el fin al proceso legislativo. Con todo, no puede decirse que la historia haya terminado. Por un lado, cabe intentar la vía de la justicia europea en algunos de estos pleitos. Por otro lado, al prolongarse en el tiempo la moratoria, pueden originarse nuevos litigios, y así ha venido a suceder de hecho: justamente, se ha dictado ya la primera de las resoluciones judiciales en lo que se ha dado en denominar la segunda mora-

toria, la Sentencia del TSJ de Canarias de 14 de octubre de 2011, en que los reclamantes solicitaron en 2009 26 millones de euros por la imposibilidad de desarrollar un conjunto de actuaciones en el municipio de Mogán: se aplica ahora sin fisuras la doctrina del TS sobre la falta de consolidación de los derechos urbanísticos invocados. Y también la vía abierta, más recientemente, por la Ley 6/2009 (art. 17) permite augurar nuevos pleitos: en total, se han desestimado 53 reclamaciones por valor de 800 millones de euros, con base en el mismo argumento central.

Otras sentencias en materia urbanística no han resultado tan favorables. Cabe así resaltar la anulación de la modificación del plan insular de Lanzarote, que establecía límites a los equipamientos de ocio, regulaba el turismo rural y los criterios para cuantificar plazas turísticas; así como la anulación del estudio de detalle con base al cual se había edificado el centro comercial Las Rotondas (31.000 m²) en Fuerteventura; y la anulación de la construcción de la variante de Bañaderos en el norte de Gran Canaria. Todas estas decisiones han sido confirmadas por el TS. Fuera del ámbito contencioso-administrativo, cabe destacar asimismo la conclusión de la instrucción penal en el caso de Las Teresitas, en Tenerife, con el mantenimiento de al menos trece imputaciones en relación a tres delitos.

RELACIONES ENTRE CANARIAS Y EL ESTADO

Contrariamente a otros años, las relaciones de Canarias con el Estado apenas han cristalizado y dado frutos especialmente relevantes. Sin duda, tuvieron que ver los episodios electorales acaecidos este año, y las consecuencias relacionadas con ello. En particular, desde que se convocaron elecciones generales quedó especialmente claro que no iba a procederse a la aprobación anual de los presupuestos, que acostumbra a ser el momento más destacado en que echa sus frutos la colaboración de la Comunidad Autónoma con el Estado. Tampoco la crisis económica, por otra parte, permite contraer compromisos de gasto público excesivamente onerosos. Lo cierto es que esta especie de período de languidez pudo adivinarse incluso ya desde antes, al poco de iniciar el año. Así, ya en febrero se abandonó la idea de plantear por parte de las fuerzas políticas de las islas una reforma conjunta y ambiciosa del REF, como era el propósito originario: se quiso inicialmente introducir cambios sustanciales en el régimen de ayudas de Estado, importantes bonificaciones tributarias (IRPF y sociedades) y una profunda modificación de la Zona Especial Canaria; pero al final se consensuó sólo un acuerdo de mínimos en que prácticamente todas las propuestas formuladas tenían cabida dentro del actual marco normativo sin que se precisara su reforma (Proposición no de Ley de 15 de marzo de 2011). Lo contrario habría requerido la aceptación europea y apenas se disponía de tiempo suficiente. En todo caso, la necesidad de reformar el REF parece más necesaria a día de hoy, a partir de la consolidación en el TS desde mayo, y por virtud de al menos 7 sentencias, de la doctrina de la Audiencia Nacional y del TSJ de Canarias de que sólo puede acogerse a la Reserva de Inversiones de Canarias el rendimiento obtenido en una actividad económica o el proveniente de la venta de un activo afecto a una actividad económica (por ejemplo, los rendimientos de activos financieros y las plusvalías obtenidas en la venta de activos no afectos a una actividad económica no son susceptibles de este incentivo): ciertamente, así queda claro desde la reforma de la RIC desde 2006, pero con anterioridad no había tales limitaciones; y tales eran los casos en los litigios planteados (producto de la incertidumbre de la normativa precedente, justamente, no resulta aceptable en cualquier caso extraer consecuencias sancionadoras de la aplicación de tales deducciones). En el debate sobre el estado de la Nación celebrado poco antes del verano, las 4 propuestas de CC fueron respaldadas por el PSOE: así, junto a la reforma del REF, la corrección del déficit de financiación de Canarias desde 2002 (particularmente, en sanidad), el traspaso inmediato de las

competencias en materia de inspección de trabajo y seguridad social, políticas activas de empleo y costas (en este último caso, podía servir de referencia el Real Decreto 62/2011, que plasma el acuerdo de traspaso alcanzado con Andalucía en la ordenación y gestión del litoral) y, sobre todo, el impulso de la reforma estatutaria (sin necesidad de incluir la reforma electoral). Probablemente, se pensaba que había tiempo en lo que quedaba de legislatura para la aplicación de estas medidas, si aquella duraba hasta el final. La preparación del camino para que el Gobierno alcanzara el requerido apoyo presupuestario iniciaba así su marcha. También se pensaba plantear entonces la aplicación de la Ley de Aguas Canarias aprobada a finales del año anterior, y la consiguiente modificación de las normas estatales que habían menoscabado en el pasado las atribuciones autonómicas sobre el espacio marino y dado lugar a diversos procesos constitucionales. Igualmente, entre otro conjunto de medidas más puntuales, la extensión al plátano de la subvención al transporte de mercancías. Pero, como ya se indicó antes, la convocatoria anticipada de elecciones frustró todas estas expectativas. En las votaciones relativas a la reforma de la Constitución que tuvieron lugar a la vuelta del verano, así las cosas, CC mantuvo una posición más beligerante y votó en contra (hubo sólo 5 votos negativos, toda vez que IU, PNV e IU se ausentaron de la votación).

En cualquier caso, no cabe desconocer, con todo, que la colaboración deparó algunos logros relevantes. Eso sí, más bien en el plano estrictamente técnico, fundamentalmente, en materia de transportes: así, el aumento hasta el 70% de la compensación máxima al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias (Decretos 349 y 350/2011, de 11 de marzo); la convocatoria de subvenciones para financiar el transporte marítimo con la península o entre las islas de los residuos generados en éstas (Resolución de 17 de mayo de 2011), al amparo de las previsiones establecidas cuya legitimidad confirma y refuerza la ulterior Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (disposición adicional tercera); y la reformulación de las obligaciones de servicio público establecidas para determinadas rutas aéreas, limitando el acceso a las mismas, concretamente, Tenerife Sur y Gran Canaria, y esta isla con El Hierro y La Gomera (Resolución de 25 de noviembre de 2011). También, en la misma materia, pero desde distinta perspectiva, la nueva Ley de Navegación Aérea (art. 97) establece la obligación de las compañías de incluir el equipaje dentro del billete, con el límite y volumen que se fije en los reglamentos, pero en todo caso «independientemente del número de bultos». A la espera de los reglamentos no se está cumpliendo esta disposición por todas las compañías, y el Senado aprobó una moción para incluso poner sanciones por el cobro de la «segunda maleta» (de la indicada obligación en todo caso quedan excluidas sin embargo las compañías de bajo coste). También en materia de medio ambiente cabe registrar algunas actuaciones conjuntas, como la renovación de las inversiones mediante la suscripción de un segundo convenio para realizar actuaciones de conservación en la Red Natura 2000 (el convenio se ordenó publicar mediante Resolución de 17 de mayo de 2011 y se publicó el 28 siguiente); la declaración de zonas especiales de conservación de los lugares de importancia comunitaria marinos de la región Macaronésica de la Red Natura 2000 (Orden de 30 de agosto de 2011, por la que también se aprueban las correspondientes medidas de conservación de tales zonas); o la posibilidad de incluir dentro de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España las que observan los criterios establecidos, que también pueden ser de competencia autonómica y no dejan de serlo por integrarse en la indicada Red (Real Decreto 1599/2011, de 4 de septiembre). En fin, una última mención merece la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, en la medida en que renueva y actualiza el estatuto jurídico del Instituto Astrofísico de Canarias (disposición adicional 27.^a): se emplaza a tal fin al consorcio público que propició en 1982 la creación de este organismo (Real Decreto-ley 7/1982), y que está integrado por la Administración General del Estado, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma,

la Universidad de La Laguna y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (en la actualidad, Agencia Estatal), a adaptar sus estatutos antes del comienzo del ejercicio económico siguiente al de la entrada en vigor de la Ley, y a concretar de este modo las peculiaridades de su régimen orgánico, funcional y financiero, sobre la base de la nueva regulación legal: sin perjuicio del mantenimiento de su naturaleza consorcial, el Instituto Astrofísico de Canarias ostenta la condición de Organismo Público de Investigación, de acuerdo con las previsiones de la Ley, y a disponer, en consecuencia, del estatuto jurídico que les es propio a estos organismos. En todo caso, tampoco cabe ignorar que a lo largo del año la Comunidad Autónoma ha sido capaz de mantener un limitado nivel de endeudamiento acorde con las exigencias requeridas por el Estado: tras un importante esfuerzo de ahorro iniciado el año anterior, y la presentación de un plan de reequilibrio financiero, supo cumplir los objetivos de déficit que le estaban impuestos (1,3%), por lo que no tuvo problemas para que el Estado le autorizara a contraer nuevos endeudamientos por valor de 600 millones de euros. Canarias se ha situado así a lo largo del año en los primeros lugares entre las CCAA que tienen sus cuentas en buen estado (junto a Navarra, el País Vasco y Madrid).

2012

ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Tiempos de enfrentamiento abierto y de tensión continuada. Así es como mejor cumple definir seguramente las relaciones entre Canarias y el resto del Estado este 2012. Desde el primer minuto, en efecto, vino a fraguarse el desencuentro entre el Gobierno de Canarias, constituido ya con anterioridad a resultas de un pacto de coalición CC-PSOE, y el (nuevo) Gobierno de la Nación, formado por el PP (de cuyos miembros pasó a formar parte el máximo representante de esta formación política en el archipiélago), y recién constituido tras la celebración de elecciones generales. Comienza el año justamente en Canarias con el nombramiento de una nueva delegada del gobierno en esta Comunidad Autónoma.

La supresión de las bonificaciones de las tasas aeroportuarias y la eliminación de las primas a las energías renovables fueron medidas tempranas que no hacían presagiar nada bueno en las relaciones antes indicadas. Y prosiguieron a éstas otras, como la reforma laboral, educación y sanidad (y atención farmacéutica), que no hicieron sino agrandar la brecha. Tampoco se hicieron esperar demasiado estas medidas, en un tiempo en que los ajustes en el país vinieron a alcanzar su pico más alto.

La tensión entre ambos gobiernos se percibió especialmente durante el debate de los dos presupuestos aprobados este año. Porque, prorrogados los anteriores al celebrarse anticipadamente elecciones, la aprobación del de 2012 vino a convertirse en una de las tareas prioritarias en la acción del nuevo gobierno, con vistas la brusca reducción de déficit público (con cifras cercanas al 10%): a las subidas de impuestos (por ejemplo, en el IRPF, congelación de pensiones y reducción de las retribuciones de los empleados públicos, se sumaron otras rebajas de las de las cantidades destinadas a importantes convenios (por ejemplo, carreteras —que dio lugar al planteamiento de recursos contenciosos-administrativos- y obras hidráulicas: el 70%, en este último caso) y que en general afectaron a toda la obra pública. Todo lo cual repercutió especialmente en Canarias, que vino a recibir menos de 450 millones de euros, en total.

Y sus efectos apenas tardaron en dejarse sentir. El paro en Canarias alcanzó el 35 % (tras superar su máximo histórico cinco meses de modo consecutivo). Hubo también despidos importantes en las Administraciones Públicas. Y se redujo drásticamente el número de personas beneficiadas del régimen de atención a la dependencia.

Por su parte, el presupuesto de la Comunidad Autónoma —al que precedió la aprobación de una ley de medidas administrativas y fiscales, que vino a calificarse como la reforma administrativa y fiscal más importante de la historia autonómica, y de la que daremos cuenta en el segundo apartado de este *Informe*- precisó a su vez de ajustes relevantes (de 800 a 1000 millones de euros), cuyo alcance trató de paliarse, porque, si bien los gastos se redujeron a la mitad de esa cifra, la otra mitad se intentó evitar, también por mitades, mediante un incremento tributario (la virtualidad de dos de los tres nuevos impuestos creados al efecto, sin embargo, se enervó por su contemplación como de carácter estatal a finales de año, además, a tipo cero) y de la deuda.

Como todo parecía poco, en fin, los tipos del IVA, lo mismo que los del IGIC en Canarias, experimentaron relevantes incrementos. Llegó a plantearse desde otra perspectiva, incluso, la supresión de 21 municipios (los de menos de 5.000 habitantes) como parte integrante de la reforma del régimen local; aunque esta medida no llegó a prosperar. Tampoco la reducción del número de parlamentarios y una más sustancial rebaja en sus sueldos (como algunos sectores empresariales preconizaron en algún momento, acusando de despilfarradores a los responsables públicos).

Y las perspectivas para el año siguiente (2013) prosiguieron por la misma senda. A partir de la aprobación, primero, de un nuevo techo de gasto: entre el recorte de 120 millones impuesto a Canarias (para tratar de dejar el déficit general del conjunto de las Comunidades Autónomas en el 0,7% en 2013 y 0,1% en 2014) y el nuevo cálculo estimado en la pérdida de ingresos de esta Comunidad Autónoma de otros 280 millones, el ajuste total se aproxima a los 400 millones. Gracias a que Canarias ha venido cumpliendo los compromisos contraídos, pudo con todo beneficiarse el archipiélago del fondo de liquidez autonómica con 765,8 millones al 5% (fue la sexta Comunidad Autónoma en hacerlo).

De cualquier modo, con los presupuestos generales para 2014 continuaron los recortes, quedando aparcadas obras públicas emblemáticas (sobre todo, en carreteras), que no pudieron siquiera acogerse a la fórmula de la prefinanciación, por computar a efectos del déficit. Solo «in extremis» se salvaron las ayudas a las desalinizadoras.

Y para hacer frente a todo ello planteó el Gobierno de la Nación, a través de su ministro de origen canario, ofrecer a Canarias la posibilidad de iniciar excavaciones petrolíferas en el mar (a la altura de la mediana con Canarias, a unos cincuenta km., por tanto, de las islas de Lanzarote y Fuerteventura). Así se planteó su oferta, a la que además vino a después a sumarse como «regalo» añadido la aprobación de un impuesto (a favor de la Comunidad Autónoma) que gravara las extracciones.

Pero, por el rechazo social que originó (solo fue apoyada la iniciativa por un determinado sector empresarial en Gran Canaria), lo que desencadenó en su lugar fue el estallido de un nuevo conflicto, probablemente, el de mayor gravedad en mucho tiempo, entre el Estado y Canarias. Es en 2012 donde se sientan sus bases y se dan los primeros pasos, con la aprobación de una «convalidación» de la autorización otorgada a Repsol con anterioridad para el inicio de los sondeos; pero, por razón de su complejidad y por su repercusión, perduraría por más tiempo, por lo que de este conflicto se dará cuenta en todo su pormenor más adelante en el *Informe* que corresponda.

En todo caso, valga apuntar que a resultas del mismo se encontró en primavera el debate parlamentario sobre el estado de la nacionalidad y que asimismo se interpusieron los primeros recursos contencioso-administrativos por parte del Gobierno de Canarias, ecologistas (WWF) y los Cabildos de Fuerteventura y Lanzarote (en este último, por lo demás, cayó el pacto de gobierno suscrito con el PP, que salió el gobierno de la isla, lo mismo que de su capital y de algún otro importante municipio): se desestimaron, no obstante, por el Tribunal Supremo las medidas cautelares interesadas al efecto. Pero, por otro lado, la Unión Europea inició una investigación a través de la Comisión. E, incluso, en algún momento se planteó la mediación de la ONU.

Otros conflictos se sucedieron también este año, como el que originó la declaración de un campo de tiro como de interés para la defensa nacional, una zona de Fuerteventura, prevista por las

autoridades isleñas como parte de un espacio destinado a la creación de un futuro parque nacional (de 47 millones de metros cuadrados). Igualmente, la visita a Marruecos del presidente del gobierno de Canarias, y la creación conjunta de una comisión de asuntos estratégicos (por cierto, en relación con el asunto del petróleo antes mencionado, trascendió que el país vecino había efectuado más de una decena de sondeos en las aguas sin resultado alguno); el regreso a la exigencia de un certificado de residencia para beneficiarse de los descuentos en el transporte, cuya verificación por vía electrónica además no pudo realizarse durante todo 2012; o las dudas en torno a la gestión de un incendio en La Gomera, que se prolongó durante casi dos semanas, tiempo que permaneció sin poder apagarse.

Y el resultado de todo ello fue, entre otros, la multiplicación de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de Canarias (incluidos, desde luego, sendos recursos contra los presupuestos generales del Estado tramitados durante el año), de los que se dará cuenta de forma más prolija dentro ya del tercer apartado de este *Informe*; en el que, en cambio, no habrá lugar para referirse, como es costumbre, a las relaciones de colaboración, porque sencillamente apenas hubo relaciones de esta índole este año.

Como muestra un botón, y es que la primera reunión del nuevo presidente del gobierno de la Nación con el de Canarias tuvo lugar a los seis meses de transcurrido el año (con cancelaciones previas de reuniones con el ministro del ramo en materia turística); y por solo fruto obtuvo dicha reunión el anuncio de la convocatoria de una comisión bilateral, que finalmente tampoco tuvo lugar. Además, a escala general, si bien se celebró una conferencia de presidentes, su principal compromiso contraído, el inicio de la reforma del régimen de financiación autonómica —algo en lo que Canarias estuvo interesada prácticamente desde su misma puesta en funcionamiento, por desatender a su juicio en la medida necesaria el dato poblacional—, también se aplazó, entonces, por, al menos, dos años.

Para completar este apartado, hace falta referirse a la vida de los partidos políticos, porque, como suele suceder, las principales formaciones celebraron sus respectivos congresos tras la celebración de elecciones generales. Y si bien se mantuvieron al frente de aquéllas las mismas personas que lo estaban con anterioridad (PP, PSOE, CC y NC), algunos datos merecen ser recordados. En el PP siguió como presidente el ministro de industria, energía y turismo; pero se nombró un nuevo secretario general. Por otra parte, en el PSOE y CC, también se mantuvieron sus responsables (en el CC su presidente cede parte de sus atribuciones a favor del secretario general), pero en ambos casos con un importante sector que votó en contra; lo que tuvo su reflejo igualmente en los congresos insulares ulteriores, en los que, también en ambos casos, la oposición conquistó baluartes importantes (por todos, el caso de CC, en la isla de Tenerife).

ACTIVIDAD NORMATIVA

En el capítulo legislativo han sido diez las leyes aprobadas este año. Difieren las materias reguladas por ellas, como era razonable pensar; pero lo cierto es que difiere, incluso, la propia estructura de los textos legales mismos.

Nos encontramos así, en primer término, con la típica ley-acto: Ley 1/2012 (BOE núm. 92, 17/04/2012), en tanto que se limita a autorizar, en cumplimiento de la normativa aplicable en materia patrimonial, la enajenación gratuita de una parcela comprendida en un proyecto de expropiación, a favor de un Ayuntamiento, para fines de utilidad pública o interés social.

A modificaciones estrictamente puntuales de textos vigentes con anterioridad, en cambio, obedecen ya otro conjunto de leyes que, con toda claridad, componen el grupo más nutrido de las aprobadas este 2012.

Entre ellas, y atendiendo a su orden cronológico, hemos de reparar ante todo en la Ley 2/2012 (BOE núm. 121, 21/05/2012) que, por otra parte, es susceptible de comentario conjunto con la Ley 6/2012 (BOE núm. 314, 31/12/2012) que la modifica: ambas en efecto reforman el mismo texto legal (Ley 6/2009, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo) y, también, en relación con el mismo aspecto, los límites al otorgamiento de autorizaciones turísticas previas. La Ley 2/2012, si bien mantiene su exigibilidad en las islas orientales y en Tenerife, amplía su ámbito, para operaciones de renovación o rehabilitación de edificaciones e infraestructuras turísticas, bajo una serie de condiciones (que las obras se inicien en el año siguiente al otorgamiento de la autorización y se ejecuten con arreglo a la programación del proyecto autorizado) y para la implantación de hoteles de cinco estrellas y gran lujo en suelo de uso turístico, que tenga la consideración urbano al solicitar licencia, también bajo condiciones (suscripción de convenio de empleo con la Comunidad Autónoma para la asunción de la obligación, por al menos seis años desde la apertura del hotel, de cubrir al menos el 60% de las plazas por personal formado bajo el citado convenio y cumplimiento del compromiso dentro del año siguiente al de la autorización). La Ley 6/2012 amplía el plazo, inicialmente prorrogado por la Ley 2/2012 a diciembre de 2012, hasta mayo de 2013.

Está también la Ley 3/2012 (BOE núm. 131, 01/06/2012), por la que se reforma el Consejo Consultivo de Canarias: se limita a recuperar la mayoría inicialmente prevista para este organismo de los tres quintos, en lugar de la de los dos tercios establecida con posterioridad, para la elección de los cuatro miembros de dicho Consejo propuestos por el Parlamento de Canarias.

La Ley 7/2012 (BOE núm. 314, 31/12/2012) incorpora una modificación puntual al Decreto Legislativo 1/2012, por el que se modifica el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la Licencia Comercial, aprobado apenas hacía solo medio año, a fin de cumplir la nueva regulación estatal sobre apertura de establecimientos comerciales (Real Decreto-Ley 20/2010), dejando en diez días el número máximo de domingos y festivos en que los comercios pueden quedar abiertos.

Todavía en menor intervalo de tiempo vino la Ley 8/2012 (BOE núm. 24, 28/01/2013) a modificar la Ley 4/2012 (BOE núm. 166, 12/07/2012) —de la que luego nos ocuparemos—, aunque también se explican las modificaciones introducidas en este caso por la aprobación de una nueva normativa estatal (Real Decreto-Ley 20/2012) a la que hubo que adaptarse por su carácter básico: se redujeron aún más de lo que se había hecho inicialmente las retribuciones del personal al servicio del sector público (por todas, con la supresión de paga extraordinaria de diciembre) y el régimen de los complementos para la situación de incapacidad temporal (según los días padecidos en dicha situación). Y se aprovecha también, en la medida en que lo que es objeto de modificación es precisamente la Ley de Medidas Administrativas y Fiscales (Ley 4/2012), para reformar algunos aspectos puntuales de otras normas legales (en materia de fundaciones, así, las funciones de los patronatos; y en tasas y precios públicos y otras normas fiscales, determinados ajustes en algunas figuras tributarias).

Y, en fin, aún habría que adscribir a este grupo de reformas puntuales de textos legales vigentes con anterioridad la Ley 9/2012, sobre el estatuto profesional de las policías canarias (BOE núm. 24, 28/01/2013), que procede a la reforma puntual de diversos textos legales (Leyes 6/1997

y 2/2008), para ampliar la edad de ingreso a los cuerpos de policía, la exigencia de una concreta clase de permiso de conducir y los requisitos para acceder a las jefaturas de las policías locales.

De este modo, faltaría por referirnos ya no más que a tres leyes, entre las cuales la última del año, la Ley 10/2012 (BOE núm. 24, 28/01/2013), es la habitual norma reguladora de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2013, en un contexto de recesión, con una previsión del aumento del paro en Canarias (34%). Se calcula una reducción de los ingresos provenientes del sistema de financiación autonómica (el 55% del presupuesto, con la peor financiación «per capita», además, del país), así como de las cantidades ingresadas por convenios (incluso con posibles incumplimientos de los suscritos) y subvenciones. Hay que pagar, además, sendas obras contratadas bajo la modalidad de abono total del precio (150 millones), lo que no sucedió el año anterior, y también atender a la elevación de los intereses de la deuda pública (40 millones). Pero, pese a ello, también han de atenderse las exigencias de reducción del déficit: por lo que el presupuesto desciende, en su conjunto, en 450 millones de euros. Resulta palmaria la obligada contención en el gasto público que resulta de esta Ley. Habida cuenta de las limitaciones de esta figura legislativa, apenas unos pocos textos legales son objeto de modificación por ella y, además, en aspectos fiscales puramente puntuales.

La Ley 5/2012 (BOE núm. 279, 20/11/2012), por su parte, establece el marco legal de las academias canarias preexistentes, la Real Academia de Medicina de Santa Cruz de Tenerife y la de Bellas Artes de San Miguel Arcángel, así como las que ulteriormente puedan reconocerse por el Gobierno de Canarias, reemplazando de este modo una normativa preconstitucional, en desarrollo de las competencias estatutarias en materia de cultura, bellas artes, patrimonio histórico-artístico e investigación y ciencia.

De contenido variado en sí misma, por lo demás, es la que aún nos queda por comentar, la Ley 4/2012, de Medidas Administrativas y Fiscales, seguramente, además, el texto legal más importante de los dictados este año y directamente encaminado a afrontar la situación de crisis. A tal efecto, entre las medidas administrativas, se suprimen un buen número de organismos (Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, Consejo Canario de Entidades en el Exterior, Consejo General del Consumo en Canarias, conferencias sectoriales de turismo, Consejo Territorial Canario y Consejos Territoriales de Movilidad, Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa, cuyas competencias en este caso pasan a la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria, que por otro lado cambia su denominación), se reestructura otro grupo no menos nutrido (Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia, Instituto Canario de Administración Públicos, Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias, Consejo de Juventud), y otros alteran su nombre y objeto (Instituto Canario de Igualdad, en lugar de la Mujer). Por otra parte, se endurece el régimen de consorcios y encomiendas de gestión. En función pública, otro tanto respecto de la prolongación en la permanencia en el servicio activo, el régimen de permisos, y la jubilación del personal estatutario y docente no universitario y, sobre todo, se reducen las retribuciones de altos cargos y de todo el personal (tanto el perteneciente a entidades con presupuesto limitativo como estimativo), incluido el personal docente concertado y el de las universidades canarias, así como el complemento a la prestación económica por incapacidad temporal (asimismo en relación con el personal perteneciente a ambos grupos de entidades). Se modifica, asimismo, la regulación del fondo canario de financiación municipal; así como la normativa legal vigente en distintos sectores (en materia de juegos y apuestas, vivienda, parejas de hecho y la de ordenación del territorio y espacios naturales), en todos estos casos, ya más puntualmente. En el capítulo fiscal, las modificaciones conciernen principalmente a los tributos propios (labores del tabaco, combustibles derivados del

petróleo; y a los de grandes establecimientos comerciales, que se crea, lo mismo que el de depósitos de clientes en entidades de crédito); pero sobre todo se producen en el caso de las tasas (registros, asociaciones y fundaciones, registro de parejas de hecho, entrega de cartón de juego del bingo, expedición de duplicados, educación, servicios portuarios, etiqueta ecológica, academia canaria de seguridad, emergencias y salvamento, etc.), algunas de las cuales, además, se crean «ex novo». Las medidas fiscales se extienden a los impuestos cedidos (deducciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, y en los impuestos de sucesiones y donaciones, patrimonio, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados) y a los derivados del régimen económico y fiscal especial de Canarias (por todos, en este caso, el impuesto general indirecto canario); también la propia normativa tributaria general es, por otra parte, objeto de puntuales ajustes.

Al margen de las propias leyes, habría que destacar en este capítulo la aprobación del Decreto Legislativo 1/2012, que ya hemos mencionado, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la Licencia Comercial, y que reúne la regulación de esta materia antes dispersa en distintas leyes, objeto además de sucesivas reformas puntuales. Canarias se encuentra entre las Comunidades Autónomas que todavía no han aprobado su nuevo Estatuto de Autonomía (el vigente es el texto aprobado en 1996, de reforma del inicial de 1982).

Conflictividad constitucional y relaciones de colaboración con el Estado

No han sido escasas las controversias constitucionales resueltas este año relacionadas con Canarias; aunque, por la vía del recurso de inconstitucionalidad y entrando sobre el fondo del asunto, tan solo habría que reseñar la que vino a solventarse por la STC 7/2012. Se enjuicia en este caso el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Estado contra la normativa urbanística canaria (Ley 9/1999), y el fallo es estimatorio del recurso, si bien las dos cuestiones controvertidas conciernen a aspectos tangenciales. En relación con la intervención de un magistrado en un órgano administrativo, el TC considera que invade ello las competencias estatales sobre administración de justicia, de acuerdo con lo ya establecido por la STC 150/1998. Y en relación con las infracciones y sanciones tipificadas por la legislación canaria en la materia, se estiman inconstitucionales aquéllas que, siendo coincidentes o similares con la establecida por la normativa estatal (de carácter mínimo), comportan una reducción de la sanción, lo que sucede en dos ocasiones: tanto el nivel mínimo como el máximo de las multas resultan inferiores en el caso de destrucción especies de fauna y flora en peligro de extinción y destrucción o deterioro de hábitats, como en el caso de vertidos y utilización de productos químicos y otros que alteran las condiciones de los ecosistemas en espacios naturales protegidos.

Por medio de otras tres resoluciones se da respuesta a otras tantas cuestiones de inconstitucionalidad. Las dos que se suscitan en relación con la normativa autonómica que resultaba aplicable al caso son resueltas en sentido estimatorio. Así, la STC 2/2012 estima la cuestión de inconstitucionalidad suscitada contra una disposición de la normativa sobre coordinación de las policías locales (disposición transitoria segunda de la Ley 6/1997), en tanto que la dispensa de titulación para la promoción interna de las policías locales establecida por ella (durante diez años, y tras la realización de los cursos y obtención de los correspondientes diplomas en la Academia Canaria de Seguridad) vulnera el art. 149.1.18 de la Constitución (régimen estatutario de la función pública), sin que puedan invocarse de adverso las competencias autonómicas sobre seguridad ciudadana: se recuerda al respecto la anterior STC 175/2011. Y, por otra parte, la STC 28/2012 se pronuncia en sentido igualmente favorable al resolver una cuestión de inconsti-

tucionalidad promovida contra un precepto de la normativa turística canaria (disposición transitoria única, apartado cuarto, de la Ley 5/1999, por la que se modifica la Ley 7/1995), que contemplaba un retracto a favor de particulares, en el caso de transmisión de unidades alojativas no destinadas a la actividad turística, a los efectos del cumplimiento del principio de la unidad de explotación: no prosperó la invocación de la competencia exclusiva sobre turismo aducida por la Comunidad Autónoma en su defensa; y, precisamente, resultó clave que el ejercicio de este derecho se reconociera en este caso a favor de otros particulares, en lugar de a las Administraciones Públicas, lo que en otros supuestos anteriores había servido para legitimar el recurso a esta figura.

Por el contrario, en la tercera de estas resoluciones, cuya controversia gravitaba en cambio en torno al alcance de determinados preceptos del ordenamiento estatal, la cuestión vino a desestimarse. A propósito de los arbitrios sobre importaciones de mercancías (disposición adicional segunda de la Ley 20/1991 y disposición adicional tercera del Real Decreto-Ley 7/1993), recuerda así la STC 100/2012 la evolución normativa de esta exacción y las consecuencias del ingreso de España en la Unión Europea; y no aprecia, en primer lugar, vulneración del principio de la unidad de mercado, porque no toda medida que afecte a la circulación de bienes y personas es contraria al art. 139.2 de la Constitución, y no lo es la controvertida en este caso, en tanto que no se trata de una injerencia ilegítima en dicha libertad de circulación, sino justificada y proporcionada con base en el propio régimen económico y fiscal especial de Canarias cuyo carácter evolutivo y finalista vuelve a subrayarse; en segundo lugar, apelando a la STC 16/2003, insistirá el Tribunal en que la franquicia sobre el consumo reconocida por el Estatuto de Autonomía no es absoluta, por lo que no encuentra razones que avalen la existencia de una abdicación ilegítima del Estado de sus competencias tributarias; y, por último, se considera válido el empleo de la figura del decreto-ley, en tanto que concurre el presupuesto de hecho que lo legitima, no quedando afectado ni siquiera indirectamente el deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, y tampoco se grava una específica manifestación de capacidad económica. El Tribunal Constitucional tiene ocasión incluso de recordar en este caso su doctrina sobre el alcance del principio de interdicción de la arbitrariedad y del principio de irretroactividad, contemplados en el art. 9.3 de la Constitución. Ya desde 2005, en fin, se viene observando un palmario descenso en la atención del Tribunal Constitucional al régimen económico y fiscal de Canarias, que antas acaparaba la mayor parte del protagonismo; porque la mayoría de las controversias fueron resueltas en años anteriores.

A una quinta y última sentencia que resuelve sobre el fondo del asunto hemos de aludir, en este caso, a raíz de un conflicto de competencia, promovido por la Comunidad Autónoma con motivo de la autorización a la ONCE (Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre) para la explotación de una lotería instantánea o presorteada, que finalmente fue resuelto a favor del Estado. El requerimiento de incompetencia formulado a este propósito no se vio atendido, por lo que terminó sustanciándose el conflicto antes indicado, pese a que, a la vista de la jurisprudencia constitucional existente en esta materia, escasas posibilidades había que pudiera prosperar sin alterar su propia doctrina. Y así ha sucedido: la STC 133/2012 resuelve en el mismo sentido que otras anteriores en relación con el mismo Real Decreto (STC 32/2012), así como en el de otras que se habían venido a plantear también contra el precedente Real Decreto 844/1999 con el mismo objeto.

Entre los autos, hay que destacar dos ATC de 13 de enero de 2012, sobre dispensa de titulación para la promoción interna de policías locales: una vez dictada la STC 2/2012, aquéllos declaran extinguidas sendas cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas por el mismo motivo, que ha-

bían sido admitidas a trámite. Y lo mismo que en el caso anterior, una vez recaída la STC 28/2012 antes mencionada, resultaba igualmente innecesario pronunciarse sobre las cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas respecto al retracto legal dispuesto a favor de los propietarios de unidades alojativas en materia turística: el ATC de 13 de marzo de 2012 vino a declarar la desaparición sobrevenida de su objeto y, en este caso, con una sola resolución, se declararon extinguidas las cuatro cuestiones que habían sido admitidas a trámite. En fin, por completar esta lista, ya mediante sentencia, la STC 147/2012, de 5 de julio, sobre clasificación de los establecimientos turísticos, declaró extinguida la cuestión de inconstitucionalidad promovida hacía once años contra un precepto que otorgaba a la Comunidad Autónoma la potestad de revisar la clasificación efectuada por los Cabildos Insulares, por desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión, que se sustentaba sobre la base de la vulneración del principio de la autonomía local al establecer un control administrativo de legalidad: tanto la normativa legal como la reglamentaria que desarrollaba el indicado supuesto habían quedado derogadas.

Hasta aquí los conflictos resueltos, pero hay que resaltar igualmente dentro de este apartado los que asimismo han venido a iniciarse este año. Lejos de disminuir, además, ha venido a confirmarse el repunte observado ya en 2011. Canarias ha sido la Comunidad Autónoma más activa en la promoción de conflictos constitucionales de carácter competencial durante este período.

Un primer conflicto constitucional, había iniciado su singladura todavía antes de terminar 2011, en tanto que, por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 5 de octubre de 2011, comenzaron las negociaciones en torno al art. 23 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de Medidas de Apoyo a los Deudores Hipotecarios, de Control de Gasto Público y Cancelación de Deudas con Empresas u Autónomos contraídas por las Entidades Locales, de Fomento de la Actividad Empresarial e Impulso de la Rehabilitación y de Simplificación Administrativa: al introducir el silencio negativo en materia de urbanismo respecto de una serie de actuaciones sobre el territorio. Al no haberse producido el acuerdo, el recurso de inconstitucionalidad vino a interponerse ya este año y resultó admitido a trámite el 8 de mayo de 2012 (RI 207/2012).

Otro conflicto por la vía del recurso de inconstitucionalidad incluso había quedado formalizado ya en 2011, en tanto que el acuerdo de interposición del recurso se produjo el 29 de diciembre de 2011: se trata del promovido contra la Ley 35/2011, de 4 de octubre, de Titularidades Compartidas de las Explotaciones Agrarias, dictada al amparo de los arts. 149.1.1.º y 13.º de la Constitución, cuyo art. 6 impone a las Comunidades Autónomas la obligación de constituir y gestionar un registro de tales titularidades cuya inscripción resulta constitutiva para su validez. Sin embargo, lo situamos también este año, porque el recurso de inconstitucionalidad (RI 76/2012) vino a admitirse a trámite ya en 2012 (31 de enero).

También, en 2102 se ha admitido a trámite un tercer recurso de inconstitucionalidad, el 14 de febrero de 2012, en este caso, contra el apartado 11 del anexo I del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante —RI 322/2012—, por la inclusión en la lista como puertos de interés general los de Los Cristianos y Guía de Isora: viene así a reproducirse un conflicto sustanciado diez años antes, y que a la sazón quedó solventado por desistimiento.

Ya por último, igualmente cabe reseñar que se ha presentado una cuestión de inconstitucionalidad (CI 2331/2012) contra el art. 131.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, cuya suerte estaba decantada a tenor de la STC 66/2011, al haber cambiado en la normativa básica el régimen de adopción de mayorías en los acuerdos de las Corporaciones Locales. Y así ha sido, en efecto: en apenas unos meses desde su planteamiento, por la

STC 159/2012, de 17 de septiembre, ha venido a anularse, por inconstitucionalidad sobrevenida, el precepto de la normativa autonómica (Ley 14/1990: artículo 131.1) que reproducía exactamente un precepto estatal de carácter básico, con posterioridad modificado (Ley 7/1985: artículo 47.2). La precedente STC 66/2011 había estimado el amparo por haberse aplicado en sede judicial directamente este último precepto modificado, pese a la invocación a su favor del principio de prevalencia, apelando al efecto a una incorrecta aplicación del sistema de fuentes del Derecho.

Junto a éstos, en fin, nuevos conflictos se encuentran en ciernes.

Por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 1 de marzo de 2012, se ha procedido al inicio de negociaciones y constitución de un grupo de trabajo en relación con la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energías renovables y residuos (Real Decreto Ley 1/2012).

Asimismo, con posterioridad (Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 14 de junio de 2012), si no se alcanza un acuerdo en el seno de dicha Comisión, puede haber lugar a un recurso de inconstitucionalidad contra las medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo (Real Decreto Ley 14/2012: arts. 3 y 4).

Se han iniciado también negociaciones al respecto a través de un grupo de trabajo, al igual que en relación con el Real Decreto Ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud (arts. 1, 3, 4.14, 6, 8.1, 2 y 3, disposición adicional primera y final sexta) (Acuerdo de 12 de julio de 2012).

También, en relación con la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria: arts. 10.3, 11.6; 12.3, 16, 19, 20.3, 24, 25.2, 26 y disposiciones adicionales segunda y tercera (Acuerdo de 19 de julio de 2012).

Y, asimismo, en relación con el Real Decreto Ley, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios: arts. 2, 3, 4 y anexo (Acuerdo de 30 de julio de 2012).

A estos tres últimos potenciales conflictos cumple agregar el promovido poco antes por el Estado (Acuerdo de 11 de julio de 2012) contra el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la Licencia Comercial: arts. 41.2, último párrafo y 46.1 c).2, en relación con los arts. 48.4 y 6.

Y a toda esta lista aún podría agregarse de forma inmediata un nuevo recurso de inconstitucionalidad, en este caso, contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado de este año, según ha sido anunciado, que se apoyaría sustancialmente sobre los mismos argumentos que los que sustentan el recurso promovido hace cuatro años con el mismo objeto (RI 2410/2008).

Así, pues, hemos de terminar este *Informe* confirmando que Canarias ha sido una de las Comunidades Autónomas más activas en la promoción de conflictos constitucionales de carácter competencial durante este período.

2013

1. ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

2013 ha sido año de crisis y la crisis también se ha dejado sentir en el archipiélago canario. El año arrancó así con la adopción de medidas encaminadas a reducir el tamaño de la Administración autonómica: se estima la reducción en un 10% de altos cargos y personal eventual; también, el sector empresarial quedó limitado a 20 empresas; de este modo, además, Presidencia e Economía y Hacienda pasan a acaparar un 30% del conjunto de unidades y organismos de dicha Administración.

La economía entera de la región se encuentra en claro declive, por otra parte: pese a las espectaculares cifras del turismo, el PIB ha disminuido en tres puntos estos últimos años (del 88,5% al 85,9%), lo que acentúa el diferencial con los territorios más prósperos del país (País Vasco, Madrid, Navarra y Cataluña, con el primero se sitúa en aproximadamente 50 puntos).

En este escenario pocos episodios se producen dignos de resaltarse en el ámbito de la actividad político institucional en Canarias. En el plano estrictamente autonómico ha prevalecido, ante todo, la estabilidad. Sólo ha habido algún desencuentro en la vida local, que ha dado lugar a la presentación de diversas mociones de censura, sobre todo, en La Palma. El acontecimiento más importante ha sucedido justamente en esta isla: tras 17 años de gobierno de CC, el PSOE (con el apoyo del PP), a raíz asimismo de una moción de censura, alcanzó la presidencia del Cabildo Insular. No sólo en esta isla, el PSOE está atravesando cierta crisis por las tensiones que produce su pacto con CC para el Gobierno de Canarias, que, sin embargo, parece resistir los embates sin especiales dificultades.

2. ACTIVIDAD NORMATIVA

La crisis económica ha venido a marcar también el signo de la actividad normativa: a falta de recursos disponibles decae el afán transformador de la sociedad y se reducen las iniciativas encaminadas a propiciar cambios.

La actividad legislativa desarrollada este 2013 sirve, perfectamente, de paradigma de lo que acaba de indicarse, porque sólo se han producido 6 leyes, la mayor parte de ellas además de escaso interés a los efectos de este *Informe*, por proyectarse sobre asuntos de estricta gestión administrativa y burocrática. Podemos ordenarlas en tres grupos: (1) La última de las seis (Ley 6/2013 [BOE núm. 33, 07/02/2014]) es la que aprueba los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma; y el objeto de la cuarta (Ley 4/2013 [BOE núm. 263, 02/11/2013]) es autorizar créditos extraordinarios y suplementos de crédito para el año en curso (en realidad, va más lejos y se trata de un ajuste general que afecta a muchas partidas presupuestarias: los tiempos están para extremar el cuidado en el destino de los fondos); por lo que encajan sin dificultad dentro del ámbito antes referido. (2) Otras dos leyes inciden sobre las relaciones con otras administraciones, pero a la postre se mueven también en el mismo plano burocrático y de mera gestión antes mencionado: la Ley 3/2013 (BOE núm. 215, 07/09/2013) flexibiliza el destino del fondo canario de finan-

ciación municipal para los municipios más saneados; y la Ley 5/2013 (BOE núm. 33, 07/02/2014) altera los porcentajes de distribución del bloque de financiación canario (en sentido favorable a las corporaciones locales y en detrimento de la Comunidad Autónoma). (3) Quedan así para el final los dos textos legales más importantes: la Ley 1/2013 (BOE núm. 116, 15/05/2013), en materia de urbanismo que, al tiempo de facilitar el incremento de la edificabilidad media y la densidad global en determinados suelos urbanos consolidados, suaviza el régimen de fuera de ordenación, creando una categoría intermedia, la situación legal de consolidación, a la que se le aplica un régimen jurídico menos severo; y, sobre todo, la Ley 2/2013 (BOE núm. 145, 18/06/2013), en materia de turismo (de «renovación y modernización turística de Canarias» es su denominación), que constituye la tercera moratoria turística de Canarias: entre sus determinaciones más destacadas, queda expresamente sometida a autorización previa de los cabildos insulares la implantación de nueva oferta turística alojativa en Fuerteventura, Lanzarote, Gran Canaria y Tenerife; por razones de fragilidad territorial y ecológica, sólo se permitirán hoteles de nueva planta con categoría de cinco estrellas o superior y deberán estos establecimientos acreditar la suscripción de un convenio con el Gobierno de Canarias para la formación continua de su personal o facilitar la formación de los desempleados; se terminan de perfilar los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad como instrumentos de ordenación urbanística a cargo del Gobierno de Canarias como complemento y sustitución en su caso de los planes de ordenación con vistas a favorecer la renovación urbana y edificatoria sin posibilidad de clasificar o reclasificar suelo, con el apoyo de un nuevo sistema de incentivos; y se introduce por vez primera la regulación de dos nuevos productos turísticos, los condominios y las villas turísticas, la mayoría de estas últimas sin cobertura propia hasta ahora. La prohibición de construir hoteles de cuatro estrellas de nueva planta ha suscitado un rechazo importante en Gran Canaria y el conflicto, después de que la negociación con el Estado en el seno de la comisión bilateral de coordinación no alcanzara sus frutos, ha terminado cristalizando en la interposición por parte del Estado de un recurso de inconstitucionalidad, ya este año 2014, en que se escriben estas líneas (específicamente, contra el art. 4.2 a) y c) de la Ley 2/2013).

3. RELACIONES DE COLABORACIÓN Y CONFLICTIVIDAD

Y la crisis, en fin, ha constituido también el telón de fondo sobre el que, al menos, en parte, se han desarrollado estas relaciones.

Como muestra, la conflictividad constitucional se ha multiplicado este año: RI 370/2013 (racionalización del gasto en educación), RI 433/2013 (sostenibilidad del sistema de sanidad), RI 557/2013 (ley orgánica de estabilidad financiera), RI 2240/2013 (fomento de la competitividad: horarios comerciales), RI 4972/2013 (tasas judiciales), RI 5567/13 (medidas tributarias, presupuestarias y fomento de investigación), RI 5009/2013 (uso sostenible del litoral), CC 6893/2013 (Real Decreto 515/2013: criterios de repercusión de responsabilidad por incumplimiento de la Unión Europea).

Fuera del plano de las relaciones entre los Poderes Públicos, cabría completar la lista con las siguientes CI: 219 y 2031/2013 (Ley canaria de presupuestos para 2011: art. 41.1), 2420/2013 (Ley de la policía canaria: disposición adicional segunda), 2253, 2255, 4367, 4934, 4935 y 4936/2013 (Ley general de la Seguridad Social: art. 174.3); (aplicación al personal laboral del sector público del Decreto-ley 20/2012). Y, ya por último, como particularidad, CC 3468/2013, planteada como conflicto en defensa de la autonomía local por todos los cabildos insulares contra el Gobierno de Canarias, por la liquidación definitiva de las entregas a cuenta de 2017 (faltan 65,7 millones, destinados costear competencias sobrevenidas).

Pero la conflictividad constitucional, ciertamente, lleva arrastrándose ya desde hace años (acaso se ha intensificado este último), como demuestra la multitud de asuntos resueltos este 2013 en sede constitucional acerca de asuntos concernientes a Canarias.

El primero de la lista, ciertamente, se resolvió por auto de inadmisión (ATC 9/2013): su interés residía en que se había planteado un conflicto en defensa de la autonomía local, a propósito de la exención de licencia dentro del procedimiento excepcional para la aprobación de obras de interés general para el suministro de energía eléctrica; pero se rechazó por notoriamente infundado.

En cualquier caso, además de esta resolución, cumple referirse a otras diez resoluciones constitucionales (todas ellas, sentencias) y, seguramente, las más importantes en materia competencial son, atendiendo a su orden cronológico, las tres primeras que ahora hemos de comentar, porque resuelven el alcance de las competencias autonómicas sobre el mar, especialmente importante es la primera de ellas, porque es la que fija la doctrina (aun con antecedentes previos, no referidos específicamente a Canarias): (1) Se trata de la STC 8/2013: impugnada la Ley de Hidrocarburos porque otorga la competencia al Estado para otorgar autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotaciones en el subsuelo marino, la Comunidad Autónoma considera que teniendo ella las competencias ejecutivas correspondientes en tierra, le corresponden igualmente aquéllas porque dicho subsuelo forma parte de su territorio. La resolución (con base en la STC 38/2002) encara directamente la cuestión de la pertenencia del mar territorial al territorio de la Comunidad Autónoma y la duda constitucional es resuelta en sentido negativo, sobre la base del art. 143 CE, que hace referencia a los territorios insulares y si en otros preceptos se alude a la singularidad del hecho insular, «la Constitución tiene en cuenta el hecho insular para remitirse a los «territorios insulares» como sustrato territorial de las (Comunidades Autónomas) constituidas por islas», lo que se explica (invocando también el informe del Consejo de Estado 2/2005, de julio) «por la realidad de la que se parte y que consagra el art. 137 CE, que no es otra que el entendimiento común de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad y que éstos nunca se han extendido ni tampoco hoy se extienden al mar territorial». Por eso, se dice después que las competencias solo excepcionalmente pueden ejercerse en dicho ámbito, cuando exista un explícito anclaje estatutario o cuando derive de la naturaleza de la competencia concernida, lo que no es el caso; y se afirma también que solo cabe la extraterritorialidad cuando resulte imprescindible para el ejercicio de la competencia de que se es titular, lo que tampoco es el caso: de entenderse así, «la extraterritorialidad de la competencia ejecutiva sobre régimen minero y energético dejaría de ser excepcional y se convertiría en la regla general de distribución de competencias». La sustitución de la referencia a los territorios insulares con motivo de la reforma del Estatuto de Autonomía por el concepto de archipiélago tampoco altera esta conclusión: la definición del territorio autonómico continúa dada por las islas (lo que contrasta con el proyecto de reforma de dicho Estatuto: aunque la desaparición de la previsión de que las competencias autonómicas se extendían a las aguas que rodean las islas trató de justificarse después porque se considerara innecesaria tal referencia expresa apelando a los debates parlamentarios para demostrarlo, éstos no son suficientes para contradecir el tenor literal del texto estatutario finalmente aprobado); y tampoco cabe invocar la Convención sobre el Derecho del Mar, porque la definición de archipiélago solo vale a tales efectos para los Estados archipelágicos, lo que avala la propia Convención: en la medida pues en que el subsuelo marino no forma parte del territorio de la Comunidad Autónoma, la competencia autonómica no comprende el otorgamiento de autorizaciones de exploración y permisos de investigación en el subsuelo marino. (2) Igual doctrina, pero en materia de espacios natura-

les, aplicará la ulterior STC 87/2013, a propósito del alcance de la competencia autonómica para la declaración y determinación de la fórmula de gestión de espacios naturales en aguas marinas, en principio existente solo cuando exista continuidad ecológica con el espacio natural terrestre objeto de protección: la única particularidad de la sentencia es que ya se alude a la Ley 44/2010, de aguas canarias; pero, según se afirma, no se está definiendo en dicha Ley el territorio de la Comunidad Autónoma y, por lo demás, una ley ordinaria no puede modificar un Estatuto de Autonomía ni determinar el territorio de una Comunidad Autónoma, lo que es materia estatutaria (parece así quedar abierta esta puerta); fuera de ello, la STC 87/2013 remite a la doctrina establecida en la STC 8/2013 y alude a la excepcionalidad del ejercicio de las competencias en el mar, si bien subraya asimismo que el término continuidad ecológica es más amplio y no requiere la unidad o continuidad física con el espacio terrestre. (3) La STC 99/2013, sobre la atribución al Estado de la competencia para la gestión de los parques nacionales sobre aguas marinas —en el fondo, pues, sobre la misma cuestión que la anterior, aunque en relación con distinto texto legal— se limita prácticamente a reiterar la doctrina de la STC 87/2013 (y de la anterior STC 8/2013).

Junto a estas tres primeras, hemos de mencionar otras sentencias igualmente de interés recaídas a lo largo de este año: (4) La STC 101/2013 versa igualmente sobre una controversia competencial, en este caso, a propósito de la financiación autonómica: se impugnan los presupuestos estatales para 2008, porque ignoran la contemplación en algunas partidas presupuestarias de recursos que corresponden a Canarias: se invoca la vulneración de la LOFCA, algo de lo que el Tribunal saldrá al paso, porque no hay porcentajes fijos contemplados en dicha Ley como dotaciones específicas de Canarias y el umbral mínimo igualmente establecido por ella es respetado; también, la compensación al Estado por la supresión de un impuesto estatal, que se considera con suficiente cobertura legal y en todo caso se considera también que no cabe la impugnación individualizada de los ingresos previstos, porque a diferencia de los gastos los ingresos son meras estimaciones; y en fin, ante el incumplimiento asimismo alegado de la inversión de la media estatal, la impugnación se rechaza por resulta genérica e imprecisa, y porque no hay datos para concluir con certeza que el resultado es el denunciado. (5) Idéntica doctrina se aplicará después en la última de las sentencias constitucionales por orden cronológico dictadas este año (STC 175/2013), solo que en relación con los presupuestos para 2012; pero los motivos de impugnación son coincidentes. (6) Recuperando el orden estrictamente cronológico, corresponde entonces referirnos ahora a la STC 102/2013, en la que la vulneración invocada por la Comunidad Autónoma también era de carácter competencial: se trataba en este caso de la atribución al Estado de la garantía del suministro eléctrico y el Tribunal se sirve para resolver de su STC 18/2011 (inexistente al tiempo de formalizarse el recurso), que clarificó el marco competencial en esta materia; con base en dicha sentencia se afirma el carácter básico de la función ejecutiva que el Estado se reserva en esta materia (se significa que ya lo había hecho al amparo de un reglamento anterior que no había sido impugnado): la decisión sobre el comercializador del último recurso llamado a asumir el suministro despliega sus efectos más allá de la Comunidad Autónoma donde se produciría el incumplimiento y afectaría el conjunto del sistema eléctrico (también en este recurso se aducía una vulneración competencial en materia de parques nacionales, en la medida que su gestión está confiada a las autonomías, que tampoco prospera). (7) Vuelve sobre esta materia (regulación del sector eléctrico) la STC 123/2013, aunque en esta ocasión es el Estado el que impugna, y el Tribunal Constitucional dirá que el gestor de la red de transmisión previsto en la normativa autonómica coincide en su diseño con el ámbito funcional del operador del sistema de la normativa estatal: las Comunidades Autónomas no pueden adoptar decisiones que obstaculicen su ejercicio y pese a la desconexión física del sistema eléctrico canario con el sistema peninsular, la atribución de la garan-

tía del suministro a las autoridades autonómicas compromete el diseño institucional establecido por la normativa básica (sí cabe afectar a dicho diseño, en cambio, en lo relativo a la organización del mercado de la producción de la energía eléctrica); por otro lado, se ventila en la STC 123/2013 otra cuestión competencial, la exención de la colegiación obligatoria a los profesionales titulados sanitarios que presten servicios en alguna administración, que también prospera invocando al efecto otras sentencias constitucionales anteriores. (8) En la STC 132/2013 la controversia suscitada ya no es propiamente competencial: se cuestiona una Ley de Acompañamiento aprobada en Canarias por diputados del Congreso en número suficiente entonces en la oposición: el Tribunal recuerda su doctrina sobre el ejercicio del derecho de enmienda en estas leyes (STC 136/2011; de ahí que también, como en ésta, haya un voto particular; también STC 176/2011 y 209/2012) y se examinan después distintos grupos de preceptos incluidos en la Ley, algunos de los cuales dan lugar a la declaración de pérdida sobrevenida de objeto y otros son desestimados: en unos casos por estimar que las enmiendas puntualmente acogidas tienen conexión suficiente con las restantes medidas previstas en el texto legal; en otros, porque, aun cuando se proyectan sobre materias objeto de leyes específicas, no puede ello implicar que su contenido queda congelado y no pueda modificarse por otras leyes (modificación del régimen jurídico de la Audiencia de Cuentas de Canarias); o bien, porque no se advierte la pretendida contradicción entre normativas autonómicas y estatales (medida provisional de cierre de locales sin licencia que perturbaran la seguridad ciudadana). (9) La STC 146/2013 retoma la lista de las controversias competenciales también en materia de medio ambiente, en este caso, a propósito del catálogo nacional de especies amenazadas: se discute el anexo en su alcance, al comprender especies endémicas existentes solo en Canarias: se considera sin embargo que la noción de la normativa básica no siempre ha de entenderse como un marco necesaria y exactamente uniforme para todas las áreas geográficas y éste es justamente un campo que así lo acredita: la singularidad de determinadas especies no es motivo para excluir el ejercicio de la competencia estatal, que cumple una función de ordenación mediante mínimos y se orienta a satisfacer también la finalidad de preservar la diversidad biológica. (10) Queda la STC 164/2013 en que la queja de constitucionalidad sí es atendida, en relación con el régimen económico fiscal de Canarias: al concretar la exigencia de informe previo (y audiencia) del legislativo de Canarias en punto a su modificación, en realidad no hace el Tribunal sino aplicar una doctrina que ya ha establecido y aplicado en otros casos (desde su temprana STC 35/1984). Las modificaciones conciernen al régimen de las dotaciones a la reserva de Canarias y a determinados aspectos del impuesto general indirecto canario, por lo que, al no evacuarse el trámite antes mencionado, la normativa presupuestaria estatal impugnada está incurso en un vicio de inconstitucionalidad (se aplaza sin embargo la eficacia de la anulación por un año), y la resolución tiene también interés, porque contiene una síntesis general de la doctrina del Tribunal sobre el régimen económico especial de Canarias.

Con la STC 175/2013, de la que ya hemos dado cumplida cuenta (5), culminaría esta inusualmente larga lista (a la que sin embargo acaso cabría agregar por su interés la STC 126/2013, recaída en un recurso de amparo, por la que se pone fin a un larguísimo litigio sobre la adjudicación del servicio del abastecimiento de agua en Canarias: dictada primero una sentencia inicialmente anulatoria y acordada después su revocación por medio de un incidente de nulidad de actuaciones, a la vista de la omisión de la toma de consideración de un dictamen pericial (que había sido una prueba admitida en el procedimiento), se dicta otra en su lugar que en cambio resuelve ahora a favor de la adjudicación: el Tribunal Constitucional considera que se ha valorado la prueba de modo razonable, y que no se ha producido indefensión, ni se ha quebrado el derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales, aspecto que quizás fuese el de mayor interés).

Apenas espacio queda para resaltar las medidas incardinadas dentro del ámbito de las relaciones de colaboración entre Canarias y el Estado; aunque, entre las determinaciones adoptadas por este último de especial interés en el archipiélago cabría destacar las Leyes 2/2013 (protección y uso sostenible del litoral) y 17/2013 (garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares), los Reales Decretos 297/2013 (actualización del régimen de las servidumbres aeronáuticas) y 909/2013 (subvención directa a la Comunidad Autónoma para el traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados) y la Orden IET de 14 de agosto de 2013 (medidas de impulso y dinamización empresarial para La Palma).

La privatización de AENA, la ampliación de un cuartel militar en Fuerteventura, la expropiación de viviendas desocupadas y, sobre todo, la extracción de petróleo en aguas marinas vaticinan la apertura de nuevos conflictos, con relevantes repercusiones jurídicas que habrán de evaluarse en futuros *Informes*, si terminan consumándose las iniciativas desarrolladas hasta ahora en tales frentes.

2014

1. ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Terminábamos nuestra colaboración en el anterior *Informe* formulando un pronóstico para este año, «la apertura de nuevos conflictos, con relevantes consecuencias jurídicas que habrán de evaluarse en futuros Informes, si terminan consumándose las iniciativas desarrolladas hasta ahora» en una serie de frentes, entre los cuales destacamos uno especialmente: «sobre todo, la extracción de petróleo en aguas marinas»; y no nos equivocamos.

El debate sobre este asunto ha polarizado la práctica totalidad de la vida política e institucional, hasta el punto de que la próxima cita electoral (elecciones autonómicas y locales: en Canarias, municipales e insulares, estas últimas) puede depender en buena medida de los planteamientos sostenidos al respecto por las fuerzas políticas.

En cualquier caso, la proximidad de la contienda indicada ha venido también a movilizar el engranaje interno de los partidos políticos. CC ha venido a determinar su candidato oficial a la presidencia del gobierno y lo ha hecho a favor del actual alcalde de La Laguna y en detrimento de quien durante las dos últimas legislaturas ha ocupado el cargo que se postulaba también para una nueva reelección: a resultas de una apretada primera votación celebrada en el Consejo Político Nacional (45 a 40); ya en una segunda, una vez retirada la candidatura de su oponente, el ya único candidato alcanzó la mayoría reforzada de tres quintos requerida en el seno de dicho órgano (66 votos, frente a 22 abstenciones y 3 votos nulos).

También el PSOE ha renovado su candidatura, en este caso, a resultas de unas elecciones primarias abiertas a militantes y simpatizantes en las que participaron el 73% de las 12.457 personas que conformaron el definitivo censo electoral: por un margen ajustado, aunque no tanto (3.379 votos obtenidos por la candidatura triunfante, frente a los 2.925 obtenidos por una segunda y los 2.790 de una tercera).

Queda el PP por determinar quien sea su candidato, el igual que el propuesto por las demás fuerzas políticas con aspiraciones a entrar en el Parlamento (las elecciones europeas celebradas este año apuntan hacia la formación de un sistema multipartidista, pero la normativa electoral canaria no hace fácil que dicho sistema termine cristalizando).

Con la renovación de sus cabezas de lista, no ha faltado quien haya considerado al actual Gobierno de Canarias como un gobierno casi en funciones durante este año, en la medida en que sus actuales presidente y vicepresidente han quedado fuera de la próxima cita electoral. Y alguna fricción ha habido con los nuevos candidatos (en CC, a propósito de la pretensión gubernativa de aumentar el tramo autonómico en el IRPF para quienes superan determinados umbrales de renta o por el levantamiento de la prohibición de construcción de nuevos hoteles de cuatro estrellas; y en el PSOE, en torno a la readmisión de los dirigentes del partido expulsados en La Palma o la determinación de los candidatos al Parlamento en algunas circunscripciones insulares). Pero desmienten tal calificación los datos que arroja la actividad normativa desplegada durante este año. Por otro lado, tampoco puede pasar desapercibido el hecho de que va a tratar-

se del primer gobierno en Canarias cuya composición va a mantenerse por toda la legislatura, indudable signo de su estabilidad. En cualquier caso, si bien la formalización de los candidatos con tiempo de antelación posee ventajas indudables —sobre todo, si se trata de caras nuevas— y alivia tensiones, acarrea ello también algún riesgo de que pueda producirse algún cambio por circunstancias sobrevenidas.

Y, como telón de fondo, un año más hemos de referirnos al actual escenario de crisis económica. Según el informe Eurostat respecto de 2013, Canarias pasó a ocupar tras Andalucía el segundo puesto de las regiones de la Unión Europea con más desempleo (34%). Y eso que, según el informe de balanzas fiscales de 2011, publicado este año, la aportación financiera del Estado a través todos sus mecanismos de financiación, inversión y ayudas arroja un saldo fiscal favorable de 4.054 millones de euros, lo que supone el 9,96% del PIB regional. Y tampoco han sido suficientemente eficaces las medidas de reestructuración del sector público impulsadas desde el Gobierno de Canarias, que han supuesto un ahorro estimado en 1.039 millones de euros (cerrando en los dos últimos años doce entidades, el doble de las previstas; y dos más en proceso de liquidación), con una disminución también de 2.519 empleados), medidas renovadas a finales de año en lo que concierne a la contención del gasto corriente (en telefonía móvil, papelería, dietas, horas extraordinarias, alquileres de inmuebles, combustible, contratación de estudios y trabajos técnicos, publicidad, mobiliario, tarjetas, mensajería), y que hacen que la de Canarias sea una de las Comunidades Autónomas menos endeudadas en relación con su PIB.

2. ACTIVIDAD NORMATIVA

Acostumbra a ser habitual en este tramo de legislatura intensificar el ejercicio de la acción legislativa. Y este año no ha sido excepción. El número de leyes aprobadas ya de por sí ha venido a experimentar un ligero aumento respecto del año precedente (14); pero lo más destacable es la mayor relevancia de las leyes aprobadas.

Acaso concita menos interés la Ley 1/2014 (reconocimiento de la Universidad privada «Universidad Fernando Pessoa-Canarias») (BOE núm. 133, 02/06/2014), un claro exponente de Ley-acto; o la Ley 3/2014 (creación del colegio profesional de educadores sociales y educadores) (BOE núm. 168, 11/07/2014), de incorporación voluntaria para quienes ostentan la indicada profesión, que tampoco va mucho más allá. Pero estas leyes son las excepciones este año.

Mucha más relevancia para el ciudadano tienen otros textos legales, como la Ley 4/2014 (modificación de la regulación del arbitrio insular de entrega de mercancías) (BOE núm. 168, 11/07/2014), que jurídicamente presenta además la cualidad de modificar las exenciones y tipos de gravamen de un tributo con anterioridad objeto de regulación estatal (Ley 20/1991), al amparo de la habilitación normativa otorgada por la Ley 22/2009 (sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía); como la Ley 5/2014 (fomento y consolidación del emprendimiento, el trabajo autónomo y las PYMES) (BOE núm. 238, 01/10/2014), dedicada a los «small business act», con medidas orientadas a fomentar del espíritu emprendedor en los ciclos educativos, simplificar los trámites para la instalación de micro empresas y sus operaciones, y favorecer su acceso a la financiación (a través de la figura del «business angel», por ejemplo) y otras medidas de signo fiscal de diverso signo; o como la Ley 7/2014 (creación de la agencia tributaria canaria) (BOE núm. 238, 01/10/2014), que, aunque no pase de ser la norma creadora de una nueva entidad instrumental, no deja de revestir

interés por la índole de la materia concernida, así como por los perfiles singulares de esta entidad: su naturaleza parcialmente consorcial por incorporar a sus funciones la recaudación de los tributos procedentes del REF, la planificación plurianual, evaluación y control de su actuación a través de la suscripción de un contrato de gestión, y la posibilidad de incorporar incentivos a su personal, que también puede tener carácter propio y especializado; como la Ley 8/2014 (no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las persona transexuales) (BOE núm. 281, 20/11/2014), encaminada a normalizar la situación de este colectivo, en sintonía con el camino recorrido por otras Comunidades Autónomas (Navarra, País Vasco, Galicia), en sectores como la sanidad —particularmente, el trabajo, la educación y los servicios sociales—; como la Ley 10/2014 (participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas) (BOE núm. 32, 06/02/2015), que asegura la presencia de estas organizaciones en el entramado orgánico existente en los ámbitos laboral y social de actuación de la Comunidad Autónoma; o como la Ley 11/2014 (presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 2015) (BOE núm. 32, 06/02/2015), con las medidas habituales y la incorporación de un título enteramente nuevo (Título VIII), denominado «De la estabilidad presupuestaria».

Con ser sumamente importantes estas leyes lo son aún más otros textos legales, cuya referencia dejamos para el final. La Ley 2/2014 (vivienda y medidas para garantizar el derecho a la vivienda) (BOE núm. 168, 11/07/2014): aparte de una reformulación de la normativa vigente desde hace más de una década (Ley 2/2003) —con variación incluso de sus objetivos básicos (no ya tanto favorecer la vivienda protegida y liberar el suelo preciso a tal fin, como hacer efectivo un derecho fundamental)—, se incorporan medidas para evitar la existencia de viviendas deshabitadas (Título VIII), un régimen sancionador nuevo (Título X) y el registro de viviendas protegidas (Título X)—, y la disposición adicional cuarta contempla, en línea con otras Comunidades Autónomas, la expropiación temporal del uso de la vivienda para la cobertura de las necesidades de personas en circunstancias de emergencia social, lo que casi por sí podría haber sido objeto de una regulación independiente. La Ley 6/2014 (educación no universitaria) (BOE núm. 238, 01/10/2014) presenta no menos interés: incorpora por vez primera la regulación del derecho a la educación en todas sus dimensiones a la legislación de la Comunidad Autónoma (se trata de uno de los escasos sectores todavía huérfanos de regulación en materias de titularidad autonómica): tras describir los elementos configuradores del modelo, se establecen los derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa, sus funciones, la ordenación de las enseñanzas (generales y especiales), la programación general y organización territorial (mapa escolar y distritos escolares), la regulación de los centros educativos, la función pública y carrera docente, la evaluación y financiación del sistema educativo. La Ley 9/2014 (medidas tributarias, administrativas y sociales) (BOE núm. 281, 20/11/2014) establece una regulación inabarcable, en tanto que por sí sola procede entre su articulado y disposiciones adicionales a la modificación de más de treinta textos legales del más variado signo (impuestos del tabaco y de combustibles, tributos cedidos, tasas y precios públicos, contratación, hacienda pública, patrimonio, estadística, ordenación territorial, turismo, transporte, asociaciones, juventud, igualdad de género, policía drogodependencias, residuos, espacios naturales, función pública, ganadería, consejo económico y social, sanidad, fundación, sistema universitario, empleo, juegos y apuestas): en suma, la práctica totalidad del ordenamiento autonómico se ve de alguna forma implicado, y ésta es la principal objeción que suscita, porque, aparte hacer imposible reproducir y dar cuenta de las alteraciones, nada nimias muchas de ellas, reabre la controversia sobre estas leyes y la amenaza que suponen a la seguridad jurídica. La Ley 12/2014 (transparencia y acceso a la información pública) (BOE núm. 32, 06/02/2015): delimitado el ámbito subjetivo de aplicación y las personas obligadas al sumi-

nistro de información, se determinan los campos a los que se extiende la publicidad de la información en la organización y actividad de la Comunidad Autónoma, se crea el portal de transparencia, se concretan las condiciones para el ejercicio del derecho de acceso a la información, los mecanismos de impugnación en particular ante el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, autoridad independiente de nueva creación vinculada al Parlamento, y se establece un cuadro de infracciones y sanciones, del que carece la normativa estatal básica. La Ley 13/2014 (radio y televisión pública) (BOE núm. 32, 06/02/2015), aprobada dos décadas después de la normativa vigente hasta ahora (1984), reconfigura por completo el ente público Radiotelevisión Canaria, objeto de una pormenorizada regulación comprensiva de sus aspectos orgánicos y funcionales, que incluye el nombramiento parlamentario de su presidente, la extensión del mandato en el cargo de los miembros de su consejo rector y su renovación parcial y otros aspectos de interés. Y, por último, la Ley 14/2014 (protección del territorio y de los recursos naturales) (BOE núm. 32, 06/02/2015) modifica profundamente también este sector del ordenamiento jurídico y ordena la elaboración de un texto refundido, incorporando novedades de relieve en aspectos urbanísticos (entre otras, escisión del documento de planeamiento general y atribución de su aprobación a autoridades diferentes, regulación del equipo redactor de los planes, equidistribución en los sistemas territoriales ambientales ubicados en suelo rústico e innovación en los mecanismos de disciplina) y medioambientales (evaluación estratégica de planes, regulación específica de la Red Natura 2000, introducción de la figura del colaborador con el medio ambiente y la sostenibilidad territorial, etc.), en definitiva, se avanza en la sustitución de un modelo de urbanismo de plan por urbanismo de proyecto, la reducción de las potestades autonómicas de fiscalización del proceso y la externalización del procedimiento de aprobación de los planes.

La actividad en la esfera reglamentaria, por lo demás, ha sido también ingente, con Decretos como los que regulan el régimen de los suelos contaminados (39/2014), la modernización de la administración de justicia (40/2014), la actividad convencional del sector público (74/2014), los criterios determinantes de la inclusión de las personas en el sistema de atención a la dependencia (93/2014), la organización y funcionamiento del registro de participación ciudadana (94/2014), consultas a la ciudadanía (95/2014), regulación de las apuestas externas y otros juegos y apuestas (98/2014), formación sanitaria especializada para los especialistas en ciencias de la salud (103/2014), emergencias sanitarias (99/2014), aprobación de medidas coyunturales para la reducción del gasto público en 2015 (129/2014) o sanidad mortuoria (132/2014). En el caso de las órdenes, destaca la de 12 de mayo de 2014, por la que se aprueban las medidas de conservación de las ZECAs integrantes de la Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma, destinadas al mantenimiento o restablecimiento de sus hábitats.

Por su potencial conflictividad, también deben destacarse otros decretos y órdenes. Entre los primeros, el Decreto 90/2014, que desestima la declaración de bien de interés cultural como sitio histórico la franja del terreno del oasis de Maspalomas por considerar la solicitud del cabildo insular incurso incluso en desviación de poder; al tiempo, por Acuerdo de 1 de agosto de 2014, el Gobierno de Canarias ordena la iniciación del procedimiento de suspensión del plan general del municipio en el ámbito del suelo urbano consolidado de la urbanización El Oasis con vistas a la aprobación de una nueva normativa y la aplicación en el ínterin de las medidas transitorias asimismo previstas. Y entre los segundos, las tres órdenes de 14 de agosto de 2014, por las que se declara zona de gran afluencia turística tres zonas comerciales en Las Palmas de Gran Canaria, para aplicación de las previsiones sobre horarios establecidas por la normativa vigente, con delimitación del ámbito espacial y temporal de las indicadas zonas.

3. RELACIONES DE COLABORACIÓN Y CONFLICTIVIDAD

Con el tiempo venimos dando más importancia en este apartado a la irrupción de conflictos constitucionales que a su resolución. Y quizás este año más que ningún otro hemos de sujetarnos a esta pauta.

La conflictividad constitucional, ciertamente, ha mantenido un nivel muy alto también este año, empezando por los recursos de inconstitucionalidad: RI 1133/2014 (renovación y modernización turística de Canarias), RI 1435/2014 (mejora de la calidad educativa), RI 2043/2014 (racionalización y sostenibilidad de la Administración local), RI 5437/2014 (garantía de la unidad de mercado), e impugnación de disposiciones autonómicas 6415 y 6416/2014 (reglamento de consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general y convocatoria de consulta ciudadana en de Canarias). Aunque no ha alcanzado el volumen de 2013, dos de los conflictos indicados se suscitan en relación con asuntos específicos de Canarias.

Por un lado, el RI 1133/2014 tiene su origen en la prohibición legal de construir hoteles de cuatro estrellas dispuesta por la normativa autonómica para las islas turísticas (Ley 2/2013: el conflicto vino impulsado por algunas islas y se fundamentaba la impugnación en la vulneración de la libertad de empresa por atenerse la prohibición a un criterio puramente económico, los intentos por alcanzar una solución encaminada a la reforma de la indicada ley —sustituyendo la referencia a las estrellas por criterios medioambientales y de ecoeficiencia— fueron rechazados por la Comunidad Autónoma (el Gobierno de Canarias fundamentaba su rechazo en la necesidad de no entorpecer las actuaciones de rehabilitación puestas en marcha por el mismo a través, fundamentalmente, de los 15 planes de modernización turística y los 222 convenios firmados o susceptibles de firmarse a su socaire: unas 135.000 plazas se estiman deben ser renovadas particularmente en las islas donde se ha suscitado la polémica): de este modo, tras recibir el dictamen favorable y unánime de la Comisión Permanente del Consejo de Estado (6 de febrero de 2014) por considerar que asimismo se vulneraba la Ley 17/2009 y la Directiva europea de liberalización de servicios, el recurso finalmente fue presentado; invocado sin embargo el art. 161.2 (existen dudas sobre si había algún compromiso de evitar dicho recurso en una reunión al máximo nivel celebrada inicio del año), la suspensión de los arts. 4.2 a) y c) de la Ley 2/2003 supuso una paralización generalizada de toda la actividad constructiva, por no haberse limitado la impugnación a la previsión de construcción de cinco estrellas (lo que a su vez motivó el Decreto 17/2014, para evitar un aluvión de solicitudes, en el que el Gobierno de Canarias dejó patente su parecer sobre el ámbito de la suspensión), que sin embargo el Tribunal Constitucional vino a levantar con posterioridad (Auto de 24 de junio de 2014).

Por su parte, la impugnación en sede constitucional de los Decretos 95/2014 y 107/2014, y consiguiente suspensión de su efectividad, constituyó el último episodio del conflicto más importante habido este año y probablemente en mucho tiempo, como ya vaticinamos en 2013. El rechazo a las prospecciones petrolíferas en el mar se intentó inicialmente plantear mediante la solicitud al Estado de la realización de un referéndum consultivo: anunciada la iniciativa en el mes de enero por el Presidente del Gobierno al Presidente del Gobierno de la Nación en su reunión conjunta realizada dicho mes, y acordado su planteamiento en un consejo extraordinario de gobierno (la pregunta sería: ¿Está usted de acuerdo con las prospecciones de petróleo autorizadas por la multinacional Repsol frente a las costas de nuestras islas?), tras recibir el apoyo mayoritario de la Cámara regional (38 votos), se trasladó pero no obtuvo respuesta alguna por parte del Estado. Por eso, el Gobierno de Canarias, tras dictar un reglamento de consultas a la medida (Decreto 95/2014) —fijación de la edad mínima para participar en 16 años, previsión de participación tele-

mática además de la presencial, participación de los empadronados en Canarias, extranjeros residentes así como españoles residentes en el exterior con último domicilio en las islas y sociedades inscritas en el registro de participación ciudadana, creación de una comisión de control formada por tres funcionarios de carrera y otros tres ciudadanos inscritos en el registro de participación de ciudadana— procedió a formular la convocatoria a través de su presidente (Decreto 107/2014), para que los ciudadanos se pronunciaran por vía presencial el 23 de noviembre (por vía electrónica, entre el 19 y el 23; y para las entidades presenciales, bajo cualquiera de las dos modalidades el siguiente 26) sobre la siguiente pregunta: ¿Cree usted que Canarias debe cambiar su modelo medioambiental y turístico por las prospecciones de gas o petróleo? El reglamento de consultas y la convocatoria fueron impugnadas en sede constitucional, que procedió a la inmediata suspensión de ambas disposiciones. En el interín, por otra parte, el Tribunal Supremo (Sección Tercera: tres votos frente a dos), que ya había denegado la suspensión cautelar con anterioridad, vino a desestimar los siete recursos contencioso-administrativos entablados contra el Real Decreto 547/2012, por el que, subsanados los defectos observados en el procedimiento iniciado en 2001 en una precedente resolución del Tribunal Supremo (24 de febrero de 2004), vino a reanudarse dicho procedimiento para la obtención de los permisos de investigación; y confirmada esta disposición, se otorgaron, una vez evacuados los trámites de alegaciones pertinentes, las correspondientes autorizaciones (Resolución de 11 de agosto de 2014) para realizar sondeos en sendas cuadrículas marinas (Chirimoya y Sandía; y también Zanahoria, de 3.000, 3.170 y 6.900 metros de profundidad, respectivamente; si bien condicionada esta última a los resultados de los dos primeros), con sujeción a 14 condiciones asimismo establecidas en el indicado documento. Las primeras catas se realizaron para finales de octubre y se dispuso el alquiler del buque Rowan Renaissance a tal fin, contratado hasta 2017 con un coste diario de 64.000 euros (en total se estima el coste de la operación en 260 millones de euros): hubo un percance con el buque Artic Sunrise de Greenpeace acaecido dentro de la zona de exclusión de seguridad establecida (un kilómetro cuadrado), en el que hubo de intervenir un tercer buque, este de la Armada, el Relámpago, que se saldó sin consecuencias. En fin, tampoco prosperó el incidente cautelar planteado contra las autorizaciones otorgadas (Auto del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 9 de diciembre de 2014), así que continúan las prospecciones. La última iniciativa emprendida ha consistido en la reforma de la normativa sobre hidrocarburos, con vistas a que, por medio de la creación de un impuesto, las Comunidades Autónomas retengan parte de su rendimiento.

Lo mismo que el año anterior, este 2014 ha propiciado la resolución de muchos asuntos concernientes a Canarias pendientes de sentencia. A diferencia de 2013, sin embargo, no ha habido novedades significativas y en la mayor parte no se recoge sino la doctrina establecida en resoluciones precedentes. Así sucede, precisamente, con la primera de ellas recaída en el tiempo: (1) a raíz de un conflicto de competencia, la STC 25/2014 se enfrenta de nuevo con la proyección de las competencias autonómicas en el mar, cuestión que había ocupado en 2013 a tres resoluciones (STC 8, 87 y 99/2013), por lo que se reitera ahora la misma doctrina, particularmente, establecida en la primera de ellas; por lo demás, la controversia viene a suscitarse concretamente a propósito del Real Decreto 1028/2007, sobre tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, sobre el que el Tribunal Constitucional acababa de pronunciarse en su STC 3/2014 a propósito de otro conflicto de competencia promovido por la Xunta de Galicia contra la misma norma, por lo que ahora no ha lugar sino a aplicar la misma doctrina favorable a la titularidad estatal de la competencia controvertida (la STC 3/2014 contiene sin embargo unas interesantes consideraciones sobre las exigencias del principio de colaboración, que tampoco se consideran quebrantadas y que en cambio no se incorporan a la STC 25/2014); y (2) sobre el mismo asunto vuelve a pronunciarse el Tribunal Constitucional en su STC 121/2014, en esta ocasión, en relación con el Real Decreto 1485/2012, por el que vino a modificarse precisamente el Real

Decreto 1028/2007, objeto del conflicto de competencia antes referido: la doctrina no varía un ápice y se aprovecha para recordar la nula trascendencia de la Ley 44/2010, de aguas de Canarias, por la falta de idoneidad de una ley ordinaria para modificar la regulación estatutaria, definir el territorio autonómico o determinar el ámbito de las competencias autonómicas. Aparte estos dos conflictos de competencia, también son reiterativos los asuntos solventados mediante las resoluciones recaídas en tres recursos de inconstitucionalidad: (3) la STC 164/2014 invalida la disposición estatal controvertida, el régimen de subvenciones al transporte marítimo y aéreo de personas, por falta de evacuación del preceptivo informe previo del Parlamento de Canarias, previsto por la disposición adicional tercera de la Constitución para toda modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago: lo mismo que la precedente STC 164/2013, recoge una síntesis de la jurisprudencia constitucional establecida al respecto que ahora se reitera, sobre la consideración de tales subvenciones como parte integrante de dicho régimen existe también una jurisprudencia anterior (STC 67/2005) que asimismo se reitera ahora y se justifica: no importa que su cuantía aumente o disminuye, porque lo relevante es que su régimen jurídico se altera; por lo demás, importa también destacar que la declaración de invalidez se ciñe a Canarias (no afecta a las subvenciones de otros territorios) y que se otorga un año para sustituir las normas declaradas nulas, una vez observado el procedimiento constitucional exigible; 4) la STC 174/2014 descarta, en cambio, la inconstitucionalidad de la calificación de Los Cristianos como puerto de interés general (Real Decreto legislativo 2/2011): por un lado, se considera extinguido el objeto del recurso en relación con el de Guía de Isora en cuanto que su calificación como tal desaparece en la corrección de errores de la indicada disposición; y en lo que concierne a Los Cristianos, aun cuando no se declara formalmente la inadmisión del recurso, el Tribunal se limita a aplicar la misma doctrina establecida sobre el mismo puerto en su STC 40/1998, a propósito de la Ley 27/1992, texto legal objeto ahora de refundición con motivo de la disposición impugnada; y 5) la STC 184/2014 tampoco aprecia razones de inconstitucionalidad de la Ley 17/2012 (Presupuestos Generales del Estado), por las mismas razones que las recogidas en la STC 101/2013 a propósito de los mismos asuntos (la dotación del fondo de compensación interterritorial, la compensación por la supresión del impuesto general sobre el tráfico de empresas y la cuantía de la inversión estatal en el archipiélago): muy correcta es la síntesis de la doctrina efectuada. Mayor interés tiene (6) la STC 108/2014, que además propició la formulación de un voto particular por cuatro magistrados: la opinión mayoritaria no estimó inconstitucional la normativa estatal impugnada, el control de las concentraciones económicas previsto en la Ley 15/2007 (defensa de la competencia), no consideró de aplicación la doctrina de la STC 208/1999, por cuanto referida a distinta pieza del sistema de defensa de la competencia, y la titularidad estatal sobre la competencia ejecutiva disputada se justificó con base en su finalidad (la defensa de la competencia), la entidad de las operaciones económicas sujetas a control, la limitación de la impugnación a la autoridad a la que ha de notificarse la concentración y la eventualidad de dar protección a fines complementarios con el control sobre las concentraciones: todos estos aspectos son objeto de réplica en el voto particular, con consideraciones no exentas de interés. Y podría interesar también (7) la STC 153/2014, aunque la controversia suscitada por el Gobierno de Canarias por medio del recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a ella no es ya de carácter competencial: se cuestionaba la nueva regulación del voto de los nacionales residentes en el extranjero incorporada a la normativa sobre régimen electoral general y, en particular, la exigencia de registro previo en un censo, aspecto cuya constitucionalidad viene a refrendarse, siguiendo muy de cerca el informe previo evacuado por el Consejo de Estado sobre este particular (24 de febrero de 2009). En todos los procesos examinados impulsados por la Comunidad Autónoma, así, pues, la pretensión de nulidad esgrimida por ella es rechazada, salvo en uno. (8) Publicada ya algo avanzado 2015, la STS 215/2014 desestima también el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la Ley Orgánica 2/2012 (estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera): junto a una primera línea argumental fundada en la existencia de una «deslegali-

zación» del ámbito material constitucionalmente reservado a las Leyes Orgánicas, se aducía también razones de índole competencial. Dada su tardía aparición, no ha podido profundizarse en el comentario de la sentencia, que por lo demás cuenta también con un relevante voto particular.

Ya en el ámbito de las cuestiones de inconstitucionalidad, (9) en la STC 189/2014 subyace una controversia competencial (función pública v. seguridad pública) en torno a la Ley 9/2009, resuelta a favor de la primera materia, como había sucedido en las anteriores STC 2/2012 y 33/2013, a propósito, respectivamente, de la Ley 6/1997 y la redacción originaria de la 9/2009, cuyo texto ahora se reproduce: lo mismo que entonces, se considera inconstitucional la supresión del requisito de la titulación requerida en los procesos de promoción interna de la policía local; así como en la resuelta (10) por STC 196/2014, resolución no exenta de polémica: en línea con las STC 219/2013 y 5/2014, dictadas a propósito de un supuesto similar en Cantabria, anula la reducción acordada en Canarias en la retribución del personal laboral no directivo del sector público en un 5% con efectos desde junio de 2010, por su incompatibilidad con la normativa estatal básica (hay un voto particular interesante suscrito por tres magistrados, porque la cuestión no suscitaba esta duda de constitucionalidad, sino otra atinente al carácter retroactivo de la medida acordada); en cambio, carece de carácter competencial (11) la cuestión resuelta por STC 83/2014, aunque las consideraciones formuladas en ella acerca del carácter de prestación patrimonial de carácter público de la deducción de los márgenes comerciales previstos para los productos farmacéuticos y de sus exigencias, pese a carecer de naturaleza tributaria, son dignas de resaltarse; y, en fin, (12) el ATC 133/2014 inadmite una cuarta cuestión igualmente promovida desde Canarias, a propósito de la regulación autonómica establecida sobre revocación de las prolongaciones de permanencia en el servicio activo, por considerarla carente de fundamento sobre la base de la jurisprudencia constitucional establecida en torno a la jubilación anticipada de funcionarios y jueces y magistrados, que se recuerda.

Una referencia última merecen, en el marco de este apartado, las relaciones de colaboración, donde sobresalen las previsiones establecidas en los presupuestos estatales para 2015: aumentan los fondos destinados al archipiélago (668,4 millones de euros), sobre todo, por el incremento de las subvenciones al transporte (de 233 a 270,4 millones), invirtiendo la tendencia de los tres últimos años; aunque siguen lejos las cifras de los años anteriores a la crisis (con la desaparición de la partida destinada al plan de empleo integral de Canarias dotada anualmente con 42 millones, la del convenio de infraestructuras educativas con 40 millones y otras como las turísticas): aunque no se traduce ello en una mejora de la posición de Canarias en la inversión estatal por habitante que se aleja de la media y sigue a la cola), tanto si se toman solo los datos de la inversión directa (267,9 millones: mejora la partida de puertos, así la de aeropuertos) —sólo Baleares está peor—, como si se suman los convenios de infraestructuras y otras partidas trasferidas (en carreteras sigue bajo mínimos, con una cantidad estancada en torno a 54,1 millones —lejos de los 200 millones destinados inicialmente por el convenio cuando se firmó—, no así en aguas que pasa de 21 a 29 millones y se incorpora con dos años de retraso el de vivienda con 15,4 millones; otros más concretos descienden también como los del instituto de astrofísica, ayudas a potabilizadoras, proyectos ferroviarios de las islas o plataforma oceanográfica atlántica). Mejora muy ligeramente el fondo de compensación interterritorial, pero se reduce la aportación que corresponde a Canarias en el fondo de suficiencia global; de modo que la dotación de los fondos relacionados con la financiación autonómica motivará la interposición de un nuevo recurso, según se ha anunciado.

Importante jalón es también la aprobación de un nuevo REF (Real Decreto-ley 15/2014), con vigencia hasta 2020, una vez autorizado por la Comisión Europea al cerrar el mapa de ayudas regionales de España, e informado favorablemente por el Parlamento de Canarias (con posterioridad).

Mejora el tratamiento de la Reserva de Inversiones, ya existente, con la posibilidad de materializar las inversiones en empleo hasta el 50% de las dotaciones (no la reducción de los costes sociales mediante bonificaciones de las cuotas a la seguridad social, como se pretendía, pero sí el coste medio anual por trabajador por importe de 36.000 euros entre salario bruto y cotizaciones sociales obligatorias); se crea una nueva figura de deducción por inversiones en África Occidental a través de la creación de filiales o establecimientos permanentes, aunque con una serie de requisitos (realización de actividades en un año o incremento de la plantilla de la empresa en Canarias en el periodo en que se aplica la deducción y mantenimiento del incremento por tres años), que permite la deducción de la cuota íntegra del impuesto de sociedades de 15 al 10% de las inversiones según se trate de pequeñas o medianas empresas (la figura también se aplica para la deducción de los gastos de propaganda y publicidad para el lanzamiento de productos, apertura y prospección de mercados en el extranjero y concurrencia a ferias o exposiciones, incluidas las internacionales que se celebren en España); se amplía el ámbito geográfico de la Zona Especial de Canarias a todo el archipiélago y la lista de actividades susceptibles de realizarse en ella (por ejemplo, construcción de embarcaciones recreativas y deportivas, producción y distribución de energía eléctrica generada por fuentes renovables, desalinización y desalación de aguas a partir de energías renovables o recogida y gestión de residuos, actividades de parques temáticos, rehabilitación y renovación de edificios, centros de alto rendimiento deportivo o vinculados a la salud y bienestar y fabricación de vehículos aéreos por control remoto —drones—), sin distinguir entre las industriales y las de servicios: los beneficios se vinculan al número de empleos creados (además, es de aplicación plena la deducción por doble imposición en el reparto de dividendos) y pueden mantenerse hasta 2026; se establecen también deducciones fiscales hasta el 45% a las empresas de innovación tecnológica y límites a las inversiones en producción cinematográfica, series audiovisuales y espectáculos de artes escénicas y musicales en Canarias; y, en fin, se aprovecha igualmente para incorporar por medio de una disposición final que los promotores de los parques eólicos surgidos del concurso de 2008 puedan obtener las autorizaciones de funcionamiento hasta final de 2015 y percibir así los 84 euros por megavatio hora —de media— (establecidos por la Ley 14/2013, reguladora del sector eléctrico); y hasta 2018, para que los molinos estén efectivamente funcionando.

Cumple mencionar también, en fin, la ampliación de los medios traspasados en materia de parques nacionales (Real Decreto 673/2014) y el establecimiento de un nuevo marco retributivo para las instalaciones eólicas y fotovoltaicas en los sistemas eléctricos en territorios no peninsulares (Orden de 1 de agosto de 2014).

La privatización de AENA, en cambio, la irrupción de un nuevo conflicto —esta vez, en sede contencioso-administrativa—, una vez desatendido el requerimiento previo cursado de la Comunidad Autónoma. Lo mismo que en dicha sede ha quedado ya residenciado también el recurso contra el reglamento general de la Ley de Costas (Real Decreto 876/2014).

Ya, en el ámbito exterior, importa dar cuenta de que el Estado ha solicitado la ampliación de la plataforma continental al oeste del archipiélago en casi 300.000 kilómetros cuadrados, pasando la zona económica de las 200 a las 350 millas, conforme prevé la Convención del Derecho de Mar (art. 76): aunque con margen de cinco años hasta su ratificación por el organismo internacional competente, ya puede ejercerse la soberanía sobre estas aguas. Por el mar, pero por el lado contrario, el dato más destacado es que ya han sido entregadas las licencias de pesca para que los buques europeos (30 canarios del total de 126) puedan faenar en Marruecos, con facilidades para el embarque de marineros y la descarga de capturas, de tal manera que no resulten obligadas las paradas continuas en el país vecino, con la consiguiente pérdida de horas de faena y litros de combustible.

1. ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Un año electoral es siempre tiempo proclive a la multiplicación de los acontecimientos, más todavía cuando lo es por partida doble. Es la segunda ocasión en democracia que en Canarias las elecciones generales y las autonómicas y locales (municipales y, en el caso de Canarias, también insulares) tienen lugar el mismo año (y la primera en que en España confluyen tantas elecciones a la vez: súmense a las anteriores las desarrolladas en Andalucía y Cataluña).

Las elecciones autonómicas celebradas en Canarias han arrojado unos resultados muy parejos entre las tres principales fuerzas políticas del archipiélago (CC: 18 diputados; PSOE: 15 y PP: 12). Este último partido queda algo rezagado, sobre todo si se comparan sus resultados con los de las elecciones anteriores de 2011 (PP: 21), y su descenso es mayor en el ámbito local (lo que conduce a su práctica desaparición de las esferas de gobierno en este ámbito). Los otros dos partidos mantienen sustancialmente sus posiciones (CC: 21 y PSOE: 15); también en el ámbito local CC en este caso experimenta cierto descenso; aunque, merced a pactos posteriores suscritos en cascada con el PSOE (en que consiguieron superarse hasta 18 dificultades advertidas en distintos puntos del archipiélago, destacando las de La Palma por razón de su número, y las de Tenerife, por afectar a sus dos ciudades más importantes), apenas se resentirá después en la conformación de las instituciones locales. Importa destacar también la consolidación en el Parlamento de Canarias de una cuarta fuerza política (NC: 5) y la sobresaliente irrupción de una quinta (Podemos: 7) y hasta de una sexta (AGG: 3, producto de una escisión del PSOE en La Gomera). Producto de estos resultados es una cámara parlamentaria más fragmentada que altera el modelo tripartito preexistente y dominante por dos décadas.

En cualquier caso la suma de dos sigue siendo suficiente para la formación de gobierno, y ha venido así a cristalizar en el sentido indicado la misma fórmula de gobierno de coalición proveniente de la legislatura anterior (CC-PSOE: con el mismo reparto proporcional de consejerías, 6 y 4; en la legislatura anterior: 5 y 3). Aunque las personas que ocupan los respectivos puestos de presidente y vicepresidente(a) en representación de ambas fuerzas son distintas ahora (ambas por lo demás elegidas por la misma isla, Tenerife, lo que sucede por vez primera). Por eso, la aparente continuidad puede en verdad no ser tanta, y hay algún indicio, aunque es verdad también que el resultado de las elecciones generales no favorece el cambio de fórmula (un resultado incierto, que no asegura el mantenimiento por el PP del gobierno y que de cualquier modo no fortalece a este partido en grado suficiente para propiciar el cambio antedicho), al menos, hasta el extremo de producir un vuelco en la situación; aun cuando, con todo, es preciso reconocer que, pese a bajar en votos, el PP, en todo caso, resulta el claro vencedor en el archipiélago en estas elecciones, con importantes bajadas del PSOE (más si se repara en su presentación con una lista conjunta con NC) y, sobre todo, de CC; destaca además la fuerte irrupción de Podemos, lo que acredita su solidez en Canarias; y la emergencia (en este caso, sí, porque no sucedió lo mismo en el ámbito autonómico, como ya dejamos anotado) de Ciudadanos. Los resultados en Canarias para el Congreso fueron: PP: 5 diputados, PSOE: 4, Podemos: 3, Ciudadanos: 2 y CC: 1; y para el Senado, PP: 6 senadores, Podemos: 2, PSOE: 1 y CC: 1.

Elecciones Autonómicas 2015: Canarias

	Resultados 2015	Variación		Diputados	
		2015-2011 Aut.	2015-2011 Gen.		
Participación	60,95%	-2,15%	+6%		
Abstención	39,05%	+2,15%	-6%		
		% s/votantes		2015	2015-2011
PP	18,60%	-13,30%	-19,40%	12	-9
PSOE	19,85%	-1,05%	-2,85%	15	=
CC	18,20%	-6,70%	-7,25%	18	-3
NC	10,24%	+1,20%	—	5	+2
Podemos	14,55	—	—	7	+7
AGGomera	0,50%	—	—	3	+3

Muestra de que la aparente continuidad entre el gobierno saliente y el entrante puede no ser tanta en verdad, si no las diferencias que se observan en la actividad normativa desplegada por uno y otro (normales, pues es lo que acostumbra a suceder con el cierre de una legislatura y el inicio de una nueva), es el cambio de clima en el ámbito de la conflictividad constitucional y de las relaciones de colaboración con el Estado, un cambio notorio (y relevante, en estos casos), como los restantes apartados de este *Informe* permitirán constatar: en efecto, al tiempo que ha menguado la conflictividad, ha mejorado sustancialmente el entendimiento con el Estado respecto de la legislatura precedente.

2. ACTIVIDAD NORMATIVA

No han alcanzado la docena las leyes aprobadas, de las cuales diez de ellas lo fueron como colofón a la IX Legislatura, lo que tampoco es un número excesivo a la vista de dicha circunstancia. En cambio, la actividad reglamentaria desplegada por el gobierno saliente sí resultó ingente.

Entre las leyes aprobadas, cumple adscribir dos de ellas sin dificultad a la categoría de las leyes-acto: la Ley 5/2015 (reconocimiento de una nueva universidad privada, la Universidad Internacional de Canarias, con sede en Las Palmas) (BOE núm. 95, 21/04/2015) y la Ley 6/2015 (a propósito también de otra universidad privada, la Universidad Europea de Canarias, con sede en Tenerife: en este caso contaba ya con un reconocimiento legal que ahora se modifica para legitimar el cambio de sus instalaciones) (BOE núm. 95, 21/04/2015). Y tampoco requiere mayor comentario la Ley 4/2015 (órganos de gestión de las figuras de calidad de productos agrícolas, alimenticios y agroalimentarios no vinícolas) (BOE núm. 90, 15/04/2015), por cuya virtud estos órganos se extienden a las denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas por la normativa europea con presencia en Canarias (entre ellas, la sal y la cochinilla) y también a otros supuestos, de cumplir los requisitos legalmente previstos a tal efecto.

Las demás leyes tienen más enjundia. Dos de ellas tienen un claro componente institucional: la Ley 7/2015 (municipios) (BOE núm. 101, 28/04/2015) y la Ley 8/2015 (cabildos insulares) (BOE núm. 101, 28/04/2015). La primera regula ante todo las competencias de los municipios de Canarias (las propias se recogen en su artículo 11), partiendo del principio de autonomía municipal (art. 4); también, su iniciativa para la alteración los términos municipales, aun con claros límites para la creación de nuevos municipios (arts. 13 a 16). Pero la regulación se extiende a las demás entidades integrantes del denominado sector público municipal (Título IV: art. 62 y siguientes): mancomunidades municipales, áreas metropolitanas, organismos autónomos y entidades públicas empresariales, consorcios, sociedades mercantiles con capital mayoritariamente público y fundaciones públicas municipales. Otro de los títulos de la Ley se dedica específicamente a la participación ciudadana y a la transparencia (Título II). Mientras que el estatuto de los miembros de electos y la organización municipal es objeto del siguiente Título III, donde se incluye la regulación de los grupos políticos (arts. 26 a 28) y, entre los órganos municipales, las comisiones informativas, las juntas de portavoces y los órganos complementarios (consejos de barrio y de sector, en grandes municipios), así como de gestión administrativa. La regulación legal se completa con normas sobre el funcionamiento de los ayuntamientos (Título V) y procedimientos administrativos (Título VI), concretando determinados aspectos del régimen jurídico de sus actos (Título VII). También se contemplan normas sobre patrimonio y contratación municipal (Título VIII), haciendas locales (Título IX y financiación municipal (Título X), encomendándose la elaboración de un texto refundido (disposición final tercera). Llama la atención la prácticamente nula referencia a la nueva normativa estatal sobre régimen local.

Por su parte, la Ley 8/2015 otorga a los cabildos insulares un régimen común y homogéneo en todas las islas. En su Título Preliminar, junto al objeto de la ley y la naturaleza de los cabildos insulares, se proclama la prohibición de mancomunidades y de federaciones entre cabildos y su audiencia en las normas que afectan a sus competencias. Distingue el Título I entre las competencias propias de los cabildos como entes locales y como instituciones autonómicas. Y en el Título II se contempla su organización necesaria (también, las comisiones de pleno y la junta de portavoces, los grupos políticos insulares, los órganos administrativos superiores y directivos), así como la forma de los actos, la jerarquía normativa y el régimen de impugnación de los actos y acuerdos de los órganos de los cabildos. El Título III recoge las disposiciones relativas al funcionamiento de los cabildos y a la información y la transparencia; y el Título IV el sistema de relaciones con la Comunidad Autónoma, contemplando en su Título V la conferencia de presidentes como foro institucional. En fin, su disposición final segunda obliga a revisar periódicamente el funcionamiento de estas instituciones para constatar la posible existencia de duplicidades.

Otras dos leyes podrían quedar sin dificultad ubicadas en el ámbito social: la Ley 1/2015 (derechos y garantías de la dignidad de la persona ante el proceso final de su vida) (BOE núm. 54, 04/03/2015) contempla los derechos de las personas en dicho trance de su vida (derecho a la información asistencial, a la toma de decisiones y al consentimiento informado, al rechazo y a la retirada de una intervención, a la manifestación anticipada de su voluntad —en los casos también de personas incapacitadas o menores de edad—, a recibir cuidados paliativos integrales y a la elección de domicilio para recibirlos, al tratamiento del dolor, a la administración de sedación paliativa, a la intimidad personal y familiar y a la confidencialidad, y al acompañamiento), así como a los correlativos deberes del personal sanitario en estos casos (en particular, respecto a la adecuación del esfuerzo terapéutico). Y la Ley 2/2015 (prestación canaria de inserción) (BOE núm. 54, 04/03/2015), cuya modificación mira a ampliar su ámbito de cobertura, al modificar las condiciones de acceso en relación al tiempo de residencia (de tres años a uno), así como

el período computado como ausencia de renta (de un año a tres meses); por otro lado, se aumenta el nivel de protección de las familias con miembros beneficiarios de prestaciones económicas del sistema de dependencia, al exonerar las mismas del cómputo de rentas: se pretende en su conjunto dar cobijo de este modo, no solo a personas en situación de exclusión social, sino también a personas que han perdido su empleo y agotado las prestaciones y subsidios.

De carácter sectorial es también la Ley 9/2015 (renovación y modernización turística) (BOE núm. 126, 27/05/2015); aunque por el sector de que se trata su incidencia afecta a la economía entera de las islas. Se sustituye la categoría de los establecimientos alojativos como criterio para legitimar restricciones en la construcción de hoteles y apartamentos por criterios de calidad ligados a objetivos medioambientales o territoriales, en todo caso, remitidos a un ulterior reglamento; se modifican también los incentivos en apoyo a la rehabilitación de las plazas alojativas; y se contempla incluso el traslado de edificabilidades cuando determinados suelos deban preservarse por sus valores naturales, culturales o estratégicos (disposición adicional segunda).

Alcance económico más general tiene la Ley 3/2015 (tramitación preferente de las inversiones estratégicas) (BOE núm. 54, 04/03/2015). La declaración por el Gobierno de Canarias de interés estratégico de una inversión determinará la tramitación preferente y urgente del expediente ante cualquier administración pública y la reducción a la mitad de los plazos (entre ellos, para la aprobación de planes y concesión de licencias).

Y, en fin, naturaleza económica posen igualmente las dos últimas leyes aprobadas en 2015, a finales de año, ya a impulso del nuevo Gobierno de Canarias. La Ley 10/2015 (concesión de crédito extraordinario y suplemento de crédito) (BOE núm. 304, 21/12/2015), a fin de reintegrar parte de la paga extraordinaria de los empleados públicos perdida en 2012, y de ampliar los recursos destinados a la dependencia y a otras finalidades, habilita la financiación precisa al gobierno, habida cuenta también del incremento de los recursos disponibles derivado de la liquidación definitiva del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de 2013. Y la Ley 11/2015 (presupuestos generales de la Comunidad Autónoma) (BOE núm. 41, 17/02/2016), como es habitual, abarca no solo las cuentas de la Comunidad, sino la de su sector público, organismos autónomos (11), sociedades mercantiles públicas (20), entidades públicas empresariales (2), fundaciones públicas (7), fondos sin personalidad (3), consorcios (1) y otras tres entidades (Agencia Tributaria Canaria, Consejo Económico y Social y Radiotelevisión Canaria).

En el ámbito todavía del poder legislativo hemos de mencionar la puesta a punto del Reglamento de la Cámara, cuya reforma se aprobó en marzo, si bien con posterioridad (julio) su texto consolidado fue objeto de una publicación completa a tenor del mandato conferido por el Parlamento de Canarias en mayo (toda vez que ya en 2014 se había venido a producir también una modificación parcial de la norma). La nueva norma obliga a informar los datos relativos a retribuciones e incompatibilidades de los diputados (con obligación de comunicar con anterioridad la posible colisión de intereses), su régimen de exclusividad (obligatoria, para la mesa y presidentes y portavoces de los grupos parlamentarios; y solamente compatible con la labor universitaria a tiempo parcial) y la declaración de sus bienes patrimoniales; se modifica también el régimen de los debates; y se introducen mejoras en la comisión de control de radiotelevisión.

Digna de relieve es también la actividad reglamentaria desarrollada por el Gobierno de Canarias, como cierre de la legislatura. Entre las normas más destacadas, los Decretos 5/2015 (modificación del régimen general de las subvenciones), 6/2015 (parques eólicos), 8/2015 (agilización de la gestión del patrimonio local), 10/2015 (tribunal administrativo de contratos públicos),

37/2015 (sistema de información de las actuaciones administrativas de la Comunidad Autónoma), 67/2015 (autoprotección de las instalaciones susceptibles de originar situaciones de emergencia), 68/2015 (mejora de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma), 75/2015 (gestión de los tributos derivados del régimen económico y fiscal), 85/2015 (reglamento de la ley de renovación y modernización turística), 99/2015 (red de albergues juveniles), 113/2015 (viviendas vacacionales), 115/2015 (modificación parcial del reglamento de ordenación del transporte por carretera) y 117/2015 (policía y gestión de los puertos autonómicos explotados en régimen de gestión directa).

En cambio, puesta en marcha la nueva legislatura y constituido el gobierno con la composición que ya hemos indicado, de acuerdo con los criterios establecidos por el Decreto del Presidente 103/2015 (objeto de modificación puntual en el Decreto 143/2015), no se han producido después nuevas manifestaciones relevantes del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno de Canarias. Sírvase señalar, en cualquier caso, que el organigrama de las consejerías ha variado en algunos aspectos: ahora pasan a ser diez (en la legislatura anterior, el número de consejerías era de ocho), a cuyo frente el Presidente del Gobierno retiene las competencias que tenía (salvo las de turismo e innovación tecnológica y sociedad de la información). Tres Consejerías se mantienen inalteradas: Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Sanidad; y Presidencia, Justicia e Igualdad. Otras tres reducen su tamaño: Obras Públicas y Transportes se queda sin política territorial; y Educación y Universidades se queda sin sostenibilidad, para formar una nueva Consejería con estas materias (Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad), a las que se unen seguridad y emergencias, de las que se desprende la antigua Consejería de Económica, Hacienda y Seguridad, lo mismo que de hacienda (la Consejería de Hacienda sería la tercera consejería que reduce su tamaño), pero incorpora industria y comercio, así como innovación tecnológica y sociedad de la información (Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento). En fin, la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Universidades, nueva también, integra las competencias de políticas sociales y vivienda que antes tenía atribuidas otra consejería, por una parte, (junto a cultura y deportes) y, por otra parte, las de empleo (antes residenciadas en otra consejería, con industria y comercio). Y una última Consejería se forma, pues, la de Turismo, Cultura y Deportes.

En otoño surgió un contraste de criterios en el gobierno canario a propósito del reparto de fondos para carreteras: frente al criterio de la consejería competente favorable a su empleo para terminar las que están construyéndose con vistas a evitar sobrecostes al incumplir los plazos de ejecución, otros demandan el inicio de infraestructuras inaplazables. Se da la circunstancia de que dicho contraste de pareceres no se ha suscitado entre los socios de gobierno (CC-PSOE), sino entre grupos de CC.

3. RELACIONES DE COLABORACIÓN Y CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL

Ya desde principios de 2015 se advierte una clara mejora en las relaciones de colaboración de la Comunidad Autónoma con el Estado, a lo que vino a contribuir decisivamente el fin de la crisis del petróleo, protagonista del todo el año precedente y que había elevado la conflictividad a un nivel altísimo prácticamente desconocido hasta la fecha. No pudo poner fin a dicha crisis el anuncio ya en 2014 de un impuesto específico con destino a gravar la extracción de gas, petróleo y condensados, parte de cuyo rendimiento habría de quedar en las islas, y que finalmente se incorporaría a la Ley 8/2015 (modificación del sector de hidrocarburos), con unos beneficios fiscales para la Comunidad Autónoma que llegaron a estimarse hasta en 400 millones de euros anua-

les (superando incluso su PIB). Pero sí lo hizo el anuncio a principios de 2015 de que las prospecciones realizadas habían culminado sin éxito, en tanto que sólo habían detectado la presencia de gas (metano, hexano) en escasa cantidad y calidad. Todavía pudo plantearse alguna duda inicialmente sobre si se trataba de una maniobra solo temporal, con vistas a evitar un mayor desgaste electoral del partido gobernante en España (lo que incluso halló reflejo en el voto particular suscrito a un auto dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Tenerife, desestimatorio del recurso de reposición pro movido contra otro denegatorio de la suspensión de los sondeos: vista la deficiencia en el control de las emisiones de ruido en el medio marino, la exclusión de la zona de la propuesta de declaración de lugar de interés comunitario, la ausencia de crítica al programa de vigilancia ambiental y de suficientes medidas de protección, se defiende en dicho voto que había algo más que indicios sobre la presencia crudo en el subsuelo); pero la partida del buque Rowan Renaissance hacia aguas de Angola disipó las dudas.

Más allá de ello se desbloquearon los escollos para la instalación de los parques eólicos autorizados en 2007 y paralizados desde entonces, con la declaración de interés general de las doce subestaciones eléctricas precisas para verter en ellas la energía producida y la planificación por el Estado de las inversiones correspondientes: de tal manera, si en un par de años se alcanzan los 443 megavatios, la cobertura de las necesidades de las islas mediante esta fuente energética pasaría del 8 al 20%. Ya a final del año, por otra parte, 18 proyectos de aerogeneradores obtuvieron su declaración de interés estratégico, lo que reduce a la mitad los plazos de tramitación, habiendo quedado además exentos de la práctica del trámite de evaluación de impacto ambiental (Decreto 383/2015: por las razones exteriorizadas en esta misma disposición).

Subsiste algún frente abierto, sin embargo, como la privatización de AENA. No se alcanzó la suspensión pretendida del proceso, por considerarse que su ejecución ya había culminado, pero prosigue la tramitación de los recursos con base en la opción estatutaria de la gestión directa de los aeropuertos de interés general por la Comunidad Autónoma si el Estado pierde su control y los cede a operadores privados; aunque de contrario se sostiene que la privatización es del 49% y que por tanto el 51% sigue siendo público.

En todo caso, al margen de este y algún otro conflicto puntual, tras las elecciones autonómicas de mayo, se ha hecho más patente todavía la mejora en el clima de las relaciones de colaboración con el Estado. Con la aprobación con el Real Decreto 738/2015 de una nueva normativa específica para Canarias sobre energía eléctrica (en realidad, para todos los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares), lo que ha puesto fin a las desavenencias en este sector. Por virtud del Real Decreto 985/2015 se otorgó también una subvención directa para la realización de actuaciones al sector turístico, próxima la contienda electoral. Se aprobó, asimismo, un decreto ley, el Real Decreto-ley 12/2015, específicamente, para atender los daños producidos por los temporales en las islas durante septiembre y octubre. Y se modificó, en fin, el reglamento del régimen económico y fiscal de las islas a través del Real Decreto 1022/2015, casi a final del año (en desarrollo del Real Decreto-ley 15/2004, dictado también a finales de 2014; mientras la parte económica de dicho régimen se ha quedado postergado para el nuevo año, con motivo de la celebración de las elecciones generales), con vistas a acabar con las discrepancias interpretativas existentes con la aplicación del anterior; aunque también se aumentan algunos incentivos como los destinados a producciones cinematográficas, al empleo de técnicas de eficiencia medioambiental o al desarrollo de la zona especial canaria; así como los controles para la aplicación de las deducciones previstas, por ejemplo, en el caso de las inversiones en África y los encaminados también a evitar la acumulación de ayudas.

Mención aparte merecen los presupuestos generales del Estado aprobados para 2016, en tanto que constituyen el segundo año consecutivo de crecimiento de las partidas canarias (un 11% frente al 13% del año anterior); y eso que la inversión estatal directa se reduce (Canarias se sitúa siempre en la parte baja, por no resultar afectada por los proyectos de grandes infraestructuras), pero la reducción se compensa con subidas significativas vía transferencia para la financiación de distintos convenios bilaterales suscritos en infraestructuras (cabalmente, carreteras, puertos, vivienda y subvenciones al transporte de pasajeros y mercancías): el salto es sobre todo importante en carreteras; aunque ha de reseñarse que también decrece el dinero destinado a obras hidráulicas y proyectos ferroviarios y se mantiene sin apenas variación el de la subvención a potabilizadoras. Se ha eliminado, además, la compensación a cargo de Canarias por la supresión del ITE (cuyo rendimiento pasó a recaudarse por medio del IGIC a favor de la Comunidad Autónoma), reivindicación que venía planteándose desde hace años y que había llegado incluso al Tribunal Constitucional: por medio del mecanismo ahora eliminado el Estado venía a retener transferencias todos los años en cantidades que venían aproximándose ya a 200 millones de euros.

En fin, en el apartado internacional, cabe añadir que Marruecos ha expresado su oposición a la ampliación hasta 350 millas (150 más de las 200 reconocidas hasta ahora) de la plataforma continental para la explotación de los recursos naturales existentes en aguas canarias. Ello afectaría, no tanto a las aguas propiamente dichas y por tanto a sus recursos pesqueros, como a su lecho y subsuelo, lo que, sobre todo, podría ser relevante en el primer caso por los recursos biogénicos —como bacterias de uso farmacológico— que se sitúan en el mismo, porque, en lo que hace al subsuelo, los eventuales recursos mineros son prácticamente inviables económicamente en aguas tan profundas. El rechazo a la ampliación pretendida, pese a plantearse respecto del occidente del archipiélago, pone de manifiesto que lo que se cuestiona realmente es la existencia de una mediana como solución equidistante entre las costas canarias y las africanas.

La conflictividad constitucional, por su parte, ha experimentado un claro descenso respecto de años anteriores. Se han promovido solo dos recursos de constitucionalidad: uno de ellos, por la Comunidad Autónoma, todavía en 2014: acción y servicio exterior del Estado), aunque se admitió a trámite ya este año; y el segundo, a iniciativa del Estado, se interpuso ya en 2015, aunque respecto de un texto legal aprobado asimismo el año anterior en materia de vivienda: la controversia se suscita particularmente a propósito de la expropiación temporal del uso de la vivienda en inmuebles de titularidad de las entidades financieras, en línea con la precedente legislación andaluza y navarra también impugnada.

Pero la conflictividad también se va reduciendo merced a la resolución de asuntos suscitados en años anteriores. Concretamente, 7 sentencias, merecen ser destacadas.

La STC 11/2015 resolvió en sentido desfavorable un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias contra la Ley 35/2011 (titularidad compartida de las explotaciones agrarias). Se reconoce que la Ley impugnada constituye una intervención estatal en materias de competencia autonómica como la agricultura y la ganadería, pero encuentra ello amparo en el título competencial del artículo 149.1.13.º de la Constitución; de tal manera, se salva la constitucionalidad de su artículo 6, que era el precepto impugnado, porque la previsión obligatoria de un registro en cada Comunidad Autónoma para que la titularidad compartida de las explotaciones agrarias produzca toda su eficacia jurídica guarda directa relación con la dirección de la economía al constituir un elemento relevante de la finalidad perseguida y erigirse en factor de cambio de las estructuras agrarias: la inscripción en el registro desempeña una función instrumental

que resulta necesaria para el cumplimiento de los objetivos estatales, pues a través de dicho registro se accede a los beneficios y demás incentivos legalmente previstos (en línea coincidente, sobre un asunto similar, se había pronunciado ya la STC 112/2013, según se hace constar).

La STC 106/2015, recaída también a iniciativa de un recurso de inconstitucionalidad patrocinado por el Gobierno de Canarias y donde se impugnaba el Decreto-ley 1/2012 (suspensión de la reasignación de retribución y supresión de incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energías renovables y residuos), vino a declarar la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, dada la incidencia en el mismo de las modificaciones normativas posteriores acaecidas en el sector, que hicieron desaparecer el problema competencial suscitado, centrado en la falta de un régimen específico y diferenciado para Canarias en la materia: la única cuestión pendiente entonces de resolverse, la falta de presupuesto habilitante para la adopción del decreto ley impugnado, vino a desestimarse sobre la base de que resulta legítima la alteración de las bases estatales por medio de la norma impugnada (como, por otra parte, ya había reconocido, entre otras, la STC 48/2015, como también se indica).

Favorable a los intereses de Canarias fue, en cambio, la STC 29/2015, dictada en este caso de resultados de una cuestión de inconstitucionalidad, aunque a propósito de una controversia competencial, también respecto de un decreto-ley, en este caso, el Decreto-ley 8/2011. Sí se apreció la falta del requerido presupuesto habilitante requerido en esta ocasión, por lo que se consideró inconstitucional el precepto concretamente impugnado (art. 23), que establecía el carácter negativo del silencio para determinados actos de transformación y uso del suelo. Según se afirma, para que resulte legítimo el recurso a la habilitación constitucional de la acción normativa de urgencia no basta la existencia de una situación de inseguridad jurídica, sino que hace falta que tal incertidumbre venga cualificada por determinadas circunstancias singulares, en otros términos, la ausencia de seguridad jurídica no es por sí sola razón bastante para probar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, porque en tal caso la existencia de controversias jurídicas y la razonable y lógica aspiración de ponerles fin sería motivo suficiente para legitimar el recurso a la figura del decreto ley. Desde un punto de vista práctico, la cuestión carece de repercusión, porque poco antes (STC 141/2014) el Tribunal ya había reconocido la competencia estatal al efecto contemplada en distinto texto legal (Ley 8/2007).

Todas las controversias resueltas este año que venían suscitadas desde el Estado (4), en cambio, le resultaron favorables.

La STC 5/2015, sobre la regulación autonómica de las áreas urbanas en el litoral canario (Ley canaria 7/2009), era previsible a tenor de las STC 87 y 137/2012, recaídas a propósito de una normativa autonómica aprobada en sentido similar (Ley gallega 9/2002). Se declara la inconstitucionalidad del art. 1: solo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al dominio público marítimo terrestre, por lo que las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales (STC 341/2005: salvo que sea imprescindible para el entendimiento de algún precepto autonómico), doctrina cuyo origen está en la STC 10/1982. Que la normativa estatal de referencia se haya alterado (Ley 2/2013) no es óbice a esta conclusión: podría haber sido así si para determinar la constitucionalidad de la autonómica hubiese que entrar a valorar su adecuación al contenido material de la norma básica, pero por la antedicha razón no se precisa en este caso efectuar dicha operación. También se declara inconstitucional el art. 2, en la medida en que la operación de deslinde es una actividad vinculada a la definición de

los elementos integrantes del dominio público, que es competencia de carácter estatal: no cabe desconocer la necesaria colaboración con la administración urbanística, a quien corresponde calificar el uso y destino de los terrenos y cuyo criterio deberá ser tenido en cuenta, pero no puede ello implicar la traslación de la competencia sobre el deslinde a la administración urbanística. Solo se salva, así las cosas, el art. 3 y nada más que en su primer inciso, esto es, el mandato de formación de un censo de las edificaciones existentes en la zona demanial y de servidumbre, con fines de sistematización y ordenación de la información; pero sin asociar tampoco consecuencia alguna a la inclusión de determinada obra o instalación en el censo; por lo que sus apartados dos y tres también son inconstitucionales, al establecer que la inclusión en el censo determina el compromiso del titular de los terrenos de dotar la zona con los servicios urbanísticos básicos, lo que se traduce en la urbanización de los terrenos colindantes.

Por medio de la STC 209/2015 se dirime también una controversia de carácter competencial, en este caso, a propósito de un recurso de inconstitucionalidad promovido contra una ley reciente (Ley 2/2012). Pero la inconstitucionalidad del precepto enjuiciado (art. 4.2) ofreció pocas dudas, al limitar la construcción en zonas turísticas de hoteles y apartamentos a los de cinco estrellas o categoría superior e impedir por tanto la de los restantes establecimientos alojativos. Ya la propia Comunidad Autónoma había procedido a modificar dicha Ley (como hemos visto, este mismo año: Ley 9/2015); pero la controversia subsistía justamente por su carácter competencial y de este modo se afirma ahora como incompatible con las bases estatales (Ley 17/2009) la limitación establecida por la norma autonómica cuestionada por su naturaleza meramente económica. La categoría de un establecimiento alojativo se otorga con base en unos criterios relativos a los equipamientos y dotaciones comunes ofertadas, las dimensiones de las zonas destinadas a alojamiento, o los servicios que deben prestarse, sin mención a exigencias vinculadas al medio ambiente o a la ordenación del territorio. Por lo que la restricción no guarda conexión directa con las razones de interés general que se invoca (esto es, la protección del medio ambiente o la ordenación del territorio), pues tal razón regiría entonces para todo tipo de establecimientos, cualquiera que fuera su categoría.

Las STC 137 y 145/2015 poseen un relieve político institucional fuera de toda duda. Y es que el Gobierno estatal había impugnado sendas disposiciones autonómicas por la vía del Título V LOTC (arts. 76 y 77).

En la primera de estas resoluciones se anulan los arts. 9 a 26 del Reglamento de Consultas a la Ciudadanía, aprobado por el Gobierno de Canarias (Decreto 95/2014), por cuanto se considera que la fórmula de las preguntas directas regulada en tales preceptos encubre en realidad una consulta refrendaria, por mucho que se eluda dicha denominación, al concurrir los elementos propios del referéndum (esto es, la consulta al cuerpo electoral por medio del voto y supervisada por una suerte de administración electoral consagrada por el propio reglamento): la precedente 31/2015, en sintonía con una línea que arranca de la STC 119/1995, permitía aventurar el resultado, que, por lo demás, se reitera en la segunda de las resoluciones antedichas, en tanto que lo que se impugna y se enjuicia en ella es justamente la convocatoria de una consulta (justamente, a propósito de las prospecciones petrolíferas en aguas de Canarias) realizada al amparo de la normativa reglamentaria antes indicada (Decreto 107/2014).

Completamos las resoluciones constitucionales que merecen ser reseñadas con el ATC de 16 de febrero de 2015, por el que vino a declararse la extinción de la CI 331/2014 planteada por la Audiencia Nacional, por desaparición sobrevenida de su objeto, en cuanto que lo impugnado era la Ley canaria 7/2009, conflicto ya resuelto a tenor de la STC 5/2015, que ya hemos comentado; y

otro tanto vino a hacer el ATC de 3 de marzo de 2015 respecto del RI 2007/2012 interpuesto por el Gobierno de Canarias sobre el art. 23 del Decreto-ley 8/2011, controversia asimismo zanjada, en este caso, en virtud de la STC 29/2015, resolución de la que también hemos dejado antes debida constancia en este *Informe*.

En fin, no resta sino comentar la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2015. En esta Sentencia el recurso de casación se estima porque hay un desplazamiento normativo: considera el Tribunal que la Comunidad Autónoma carece de competencia para declarar de interés general la transmisión de un partido de fútbol entre los dos equipos de las islas en segunda división como consecuencia de la derogación de la norma básica preexistente (Ley 21/1997) por otra posterior (Ley 7/2010), lo que desplaza la norma autonómica preexistente (Decreto 219/2008). La ley básica vigente de 2010 establece que los partidos del campeonato nacional de liga profesional de segunda división no son susceptibles de ser declarados de interés general para su emisión en abierto, salvo que el órgano estatal competente (Consejo de Medios Audiovisuales) venga a ampliar los supuestos previstos.

1. ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Ha sido precisamente ahora, cuando el año finalizaba, cuando ha terminado cayendo también el Gobierno de Canarias formado al inicio de la presente Legislatura. La fórmula del gobierno de coalición CC-PSOE ha durado, pues, algo más de año y medio (a lo que habría sumar los cuatro años de la legislatura anterior). Varias son las causas que podrían explicar la caída del ejecutivo y su sustitución —en principio, por ahora— por un gobierno minoritario del CC al que PP se ha comprometido ya a darle apoyo en la medida que sus líneas de gobierno coincidan con su programa electoral. Varias son las causas explicativas de la crisis, como decimos, o una sola. Depende cómo se mire el espejo y nos explicamos enseguida.

La primera de esas causas podría tratar de buscarse en el escenario político surgido a resultas de las nuevas elecciones generales celebradas en junio cuyos resultados han terminado conformando una mayoría suficiente para la investidura del candidato del PP al cargo de presidente del gobierno. Es imprescindible ante todo recordar esos resultados que, en lo que hace concretamente a Canarias, apenas experimentan cambios.

En cuanto al Congreso de los Diputados, el PP sube un diputado (6) a costa del PSOE (3) y las demás fuerzas mantienen intacta su representación: Podemos (3), Ciudadanos (2) y CC (1). En el Senado, puesto que aumentan los representantes del PP (7) y PSOE (2) a costa de Podemos que pierde la suya —la conservan en cambio CC (1) y Agrupación Socialista Gomera (1)—, la oscilación es más significativa, pero solo algo más. Siendo sustancialmente el mismo el escenario, pues, no parece que los resultados concretos de estas elecciones en Canarias pudieran haber estado en grado de afectar a la estabilidad del ejecutivo autonómico.

Más importantes fueron los cambios desde una perspectiva general: aunque tampoco relevantes por sí solos, al aumentar el espacio entre PP (14 escaños más) y PSOE (5 menos) en el Congreso (también en el Senado) y disminuir por otro lado la proximidad entre los resultados obtenidos por este último partido y Podemos, fueron suficientes para crear el clima necesario para la formación de gobierno en España, bien que ya casi a finales de año, con el tiempo prácticamente agotado y después de haber permanecido en funciones el gobierno anterior durante todo 2016.

Esto sentado, podría acaso pensarse que las causas de la crisis de gobierno en Canarias podían esconderse detrás de estos resultados. No pensamos, sin embargo, que sea así. Aun cuando el PP ha formado gobierno en España, cuenta con una fragilísima mayoría y va a necesitar contar con el PSOE siquiera puntualmente, por lo que no parece que pueda interesarle la caída de los ejecutivos socialistas existentes en distintas CCAA y propiciar de este modo un ambiente de inestabilidad política, sino todo lo contrario. Consta que incluso ya ha anunciado su apoyo a algunos gobiernos regionales del PSOE en minoría si Podemos se lo retirara y, por lo que hace en concreto a Canarias, como ya hemos dicho, el PP ha rechazado claramente entrar en el ejecutivo —insistimos, al menos, por ahora—.

A tenor de lo expuesto, las causas de la crisis de gobierno hay que buscarlas antes que nada en clave interna. Y vistas las cosas desde esta perspectiva, han sido varios los desencuentros entre los dos socios y además han ido creciendo. Especialmente se han producido a lo largo del segundo semestre de este año, aunque puede vislumbrarse ahora que incluso arrancaron de más lejos.

Prácticamente desde la constitución del Gobierno de Canarias esta legislatura, a mitad del año anterior, no pueden en efecto dejar de consignarse ciertos incidentes. El área de obras públicas pasó por primera vez en 20 años a manos del socio de gobierno de CC. Surgieron ya los primeros roces por dicha razón, especialmente, con el Cabildo de Tenerife —también en manos de CC—, concretamente, en materia de carreteras, y todavía más en concreto, a propósito del cierre del denominado «anillo insular».

Ya este 2016 la tramitación del Proyecto de la Ley del Suelo de Canarias también se ha visto sacudida por la polémica entre los dos socios de gobierno, una polémica que sólo en parte, tras el dictamen evacuado por el Consejo Consultivo de Canarias, pudo reconducirse, porque las diferencias se mantuvieron en aspectos que incluso cabe reputar centrales.

Por otra parte, el llamado «pacto en cascada» entre CC y PSOE —denominado así porque el que se puso en marcha al inicio de la legislatura entre ambas fuerzas políticas pretendió trascender la esfera autonómica y extenderse al ámbito local— también se resintió, de manera especialmente acusada asimismo en Tenerife, porque a la elección de alguna alcaldía en contra de lo pactado ya de entrada (Arico y Puerto de la Cruz) se suma la censura que ha prosperado este año en algún otro municipio (Granadilla), siendo favorable el saldo a CC y contrario al PSOE en todos estos casos.

También en la esfera puramente interna del ejecutivo autonómico han aflorado este 2016 las diferencias, porque vino a reprocharse al área de la sanidad —en manos del PSOE— un gasto por encima de las previsiones (aunque también por debajo de las necesidades del sector, desde la perspectiva contraria), lo que en parte determinó el cierre anticipado del ejercicio presupuestario (Orden de 19 de septiembre de 2016) y el destino último de las correcciones presupuestarias que hubo que realizar y que pudieron propiciarse por el incremento de la recaudación y otros factores (107 millones de euros).

Pero, en fin, el episodio que terminó por desencadenar definitivamente la crisis fue el destino de 160 millones de euros adicionales que Canarias ha visto reconocidos por el Gobierno de la Nación (en realidad, ya desde finales de 2015) como consecuencia de la supresión de la compensación que la Comunidad Autónoma tenía que satisfacer anualmente al Estado por la extinción de un antiguo impuesto estatal (IGTE). Fuera este asunto del pacto suscrito entre las fuerzas que dio origen al gobierno de coalición (a diferencia, por ejemplo, de lo relativo al Proyecto de Ley del Suelo), el criterio sostenido por CC a favor de la aplicación del criterio de la triple paridad se rechazó desde el principio por el PSOE, que pretendía poner el montante global en manos de la Comunidad Autónoma. Este se retiró del Consejo de Gobierno de Canarias a finales de noviembre para expresar su oposición y vino después a ofrecer su respaldo en sede parlamentaria —con ocasión del informe de la ponencia— a sendas enmiendas del PP y NC favorables a una distribución conforme a otros criterios más proclives al incremento del gasto social (94 millones habrían de destinarse a servicios públicos, sanidad, educación servicios sociales y empleo, de una cantidad total de 140 —esto es, otros 20 millones quedaban fuera también, incluso ya de entrada, de la aplicación del criterio de la triple paridad antes expresado—). Alcanzado después

un acuerdo entre CC y PP también en sede parlamentaria —esta vez, en la Comisión de Hacienda— sobre la base igualmente de dejar fuera del reparto 20 millones (la mayor parte de ellos, 14, con destino a sanidad) y distribuir la cantidad restante (140 millones) conforme al criterio empleado para el reparto de los fondos del Régimen Especial Fiscal de Canarias (REF) (un 58% para las Corporaciones Locales y un 42% a la Comunidad Autónoma, que a su vez habría de distribuirse para compensar la doble insularidad y para proyectos singulares de las islas), como este criterio se aproximaba al del informe de la ponencia (en parte solo, porque en este caso dicho reparto se planteaba una vez restada previamente la cantidad antes indicada de 94 millones), podía acaso atisbarse una posibilidad de acuerdo entre los dos socios de gobierno al retornar el asunto al Consejo con vistas a su implementación, que sin embargo se truncó ya sin remedio con la entrega de los fondos de empleo a los cabildos a resultas de la estimación del requerimiento impulsado por cuatro de ellos. Los representantes del PSOE volvieron a levantarse del Consejo, propiciando así su cese inmediato.

En vísperas de Navidad, la composición del nuevo gobierno ha quedado aplazada para el nuevo año y el 4 de enero se publicaron los siguientes nombramientos:

- Presidencia del Gobierno, Fernando Clavijo Batlle
- Vicepresidencia y Consejería de Obras Públicas y Transportes, Pablo Rodríguez Valero
- Consejería de Hacienda, Rosa Dávila Mamely
- Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, José Miguel Barragán Cabrera
- Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, Nieves Lady Barreto Hernández
- Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, Cristina Valido García
- Consejería de Sanidad, José Manuel Baltar Trabazo
- Consejería de Educación y Universidades, Soledad Monzón Cabrera
- Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas, Narvay Quintero Castañeda
- Consejería de Turismo, Cultura y Deportes, María Teresa Lorenzo Rodríguez

2. ACTIVIDAD NORMATIVA

La actividad legislativa desarrollada este año ha sido escasa, pues solo 3 leyes han culminado su tramitación parlamentaria (incluida la de presupuestos para 2017).

La primera de las leyes aprobadas este 2016 de la que hemos de dar cuenta ahora, la Ley 1/2016 (BOE núm. 272, 10/11/2016), vino a consistir en la aprobación de la concesión de un crédito extraordinario (29.746.197,47 euros) y un suplemento de crédito (78.023.757 euros), junto a otras medidas de gestión presupuestaria, habida cuenta del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria así como de la regla de gasto. A la vista de estas circunstancias y del señalamiento de nuevos objetivos de estabilidad, resultaba viable el incremento de los presu-

puestos iniciales en los términos pretendidos con vistas a aumentar la capacidad de gasto y atender así prioritariamente —según se hace constar en el Preámbulo— las necesidades sociales más perentorias (también la percepción de la parte retributiva de los empleados públicos dejada de percibir con anterioridad). Poco comentario adicional suscita esta Ley, más allá del que, a la vista de las nuevas reglas reguladoras de los fondos públicos, parece esta una práctica legislativa llamada a consolidarse, siempre que se mejoren las expectativas iniciales de ingresos y gastos. La Ley 2/2016 (BOE núm. 272, 10/11/2016) consagra el mantenimiento del régimen singular de que disponen las islas occidentales (La Gomera, El Hierro y La Palma) en materia de ordenación del territorio, habida cuenta de las carencias y dificultades detectadas para la consolidación de una actividad turística que se estima como necesaria para el desarrollo de estas islas. Se considera así la anterior Ley 6/2002, que marcó el inicio de esta especie de derecho territorial especial, como un hito de nuestra historia parlamentaria y ahora se avanza en la misma línea. Además de clarificarse las categorías de suelo rústico en que caben los establecimientos turísticos, según se sigue indicando en el preámbulo, se corrigen las distorsiones —son también expresiones empleadas en el mismo— en la determinación de la superficie mínima exigida a la unidad apta para la edificación por plaza alojativa; se establece la obligación previa de suscribir un convenio para la ejecución de las previsiones legales cuando se afecten terrenos a la actuación para componer una unidad apta para la edificación; y, sobre todo, merced a una enmienda incorporada durante la tramitación parlamentaria de la Ley, se introduce un instrumento de carácter singular muy potente, porque permite directamente la ejecución de lo previsto en el mismo para llevar a efecto lo planificado desde hace más de una década y también, sin necesidad de plan previo, la implantación de sistemas generales, dotaciones y equipamientos estructurantes (disposición adicional primera), lo que realmente ha centrado una polémica que ha trascendido y llegado a la Comisión Europea (en la medida en que no precisan tales proyectos una evaluación ambiental estratégica cuya obligatoriedad impone el propio ordenamiento europeo), y que constituye la avanzadilla de lo que el Proyecto de Ley del Suelo, cuya aprobación se prevé ya para 2017, pretende generalizar. En cualquier caso, esta Ley ha dado lugar al que probablemente haya sido el primer recurso de inconstitucionalidad promovido por el grupo parlamentario Podemos (RI 6711/2016). Presentado el 29 de diciembre y admitido a trámite ya en 2017, se dirige contra los arts. 3 y 4, así como contra las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de esta Ley.

La tercera y última de las Leyes, la Ley 3/2016 (BOE núm. 143, 16/06/2017), no suscita otro comentario más allá del hecho mismo de haberse alcanzado la aprobación del presupuesto para 2017 antes del inicio del año (Canarias es una de la escasa media docena de CCAA que así lo ha hecho). La delimitación de su ámbito propio se realiza en los mismos términos que en 2015: así, pues, además de los de la Comunidad Autónoma, los presupuestos generales comprenden los de los organismos autónomos (11), otras entidades (3), consorcios (1), fondos cantes de personalidad (3), sociedades mercantiles públicas (20), entidades públicas empresariales (2) y fundaciones públicas (7).

Exigua ha sido también, en fin, la actividad reglamentaria desplegada este año. Acaso en el plano organizativo sobresale el Decreto 4/2016, que, con la aprobación de un nuevo reglamento orgánico de la presidencia de gobierno, viene a reforzar su estructura; y ya en el ámbito externo el Decreto 158/2016, que ha solventado las discrepancias surgidas con el Decreto 6/2015 con vistas a potenciar la penetración de las energías renovables en el archipiélago: ya son viables 29 de los 47 parques eólicos proyectados.

3. CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL Y RELACIONES DE COLABORACIÓN CON EL ESTADO

La conflictividad constitucional con el Estado apenas se ha incrementado este año. Y reseñamos solamente sendos recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno de Canarias contra las denominadas «leyes siamesas», esto es, contra las Leyes 39 y 40/2015, ambas de 1 de octubre (Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Régimen Jurídico del Sector Público), que han venido a escindir en sendos textos lo que antes era objeto de una sola ley (la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Objeto de impugnación ha sido, por una parte, el Título VI de la Ley 39/2015, que en sus arts. 127 a 133 establece un conjunto de previsiones comunes al ejercicio de la potestad normativa y que por su carácter básico han de ser observadas por todas las Administraciones Públicas: en estos términos, el conflicto constitucional recuerda al que ya tuvo ocasión de plantear el propio Gobierno de Canarias contra la Ley 2/2011, de Economía Sostenible (arts. 4 a 7), todavía no resuelto. Y, por otra, los arts. 50.2 d) y 48.8, así como las disposiciones adicionales séptima y octava de la Ley 40/2015: todos estos preceptos condicionan la validez o eficacia de los convenios de la Comunidad Autónoma con el Estado, al exigir su publicación en el BOE o la consignación de crédito suficiente en los correspondientes presupuestos cuando son plurianuales; obligan también a adaptar los vigentes; e imponen la actualización periódica en un registro electrónico de los órganos de cooperación.

Al menguar por otro lado los asuntos pendientes de resolverse, el descenso de conflictividad se ha hecho todavía más patente. Han sido 5 las sentencias en que el TC se ha pronunciado este 2016 sobre otros tantos recursos de inconstitucionalidad planteados por esta Comunidad Autónoma y una más en que lo ha hecho a propósito de un conflicto de competencias: en todos los casos, como decimos, la iniciativa provenía del Gobierno de Canarias y el resultado le ha sido desfavorable salvo una excepción.

Atendiendo a su orden cronológico, el primer pronunciamiento recayó precisamente sobre el único conflicto de competencia que ha venido a solventarse este año y que se había suscitado contra el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. La STC 31/2016 desestimó el conflicto sobre la base de que la normativa impugnada se limitaba a desarrollar las previsiones de Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 8 y disposición adicional segunda) en punto al establecimiento de un procedimiento general para hacer efectivas las responsabilidades antes mencionadas, donde antes no había sino regulaciones dispersas y de carácter sectorial en determinadas materias; y, por tanto, no procedía sino dar la misma respuesta que mereció el recurso interpuesto contra dicha Ley (STC 215/2014), justamente también, por la Comunidad Autónoma de Canarias: su participación está prevista en el procedimiento y su resolución no está exenta de control judicial; y tampoco cabe cuestionar la declaración de la responsabilidad por incumplimiento en sí misma, ni la eventual adopción de medidas provisionales, o la compensación de créditos.

Tampoco resulta especialmente innovadora la STC 37/2016, en relación con diversos preceptos contenidos en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, toda vez que sigue de cerca la estela de las anteriores STC 156/2015 y 18/2016 recaídas sobre la misma norma: no prosperan las quejas centradas en el establecimiento de un horario global para los establecimientos comerciales en días laborales; el régimen de domingos y festivos; la regulación de mínimos establecida para las zonas de afluencia turística; la viabilidad de practicar diversas actividades de promoción de

ventas en un mismo comercio; la redefinición del concepto de la venta de saldos; el tiempo de duración de las ventas en liquidación; o la prohibición de efectuar una liquidación de productos similares durante un lapso de tiempo determinado.

Otro tanto cabe decir sobre la STC 57/2016, recaída sobre la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas. También sus predecesoras STC 233/2015 y 28/2016 marcaron el sentido de una dirección de la que esta nueva resolución constitucional no se desvía: no se aprecian en consecuencia vicios de inconstitucionalidad en la remisión reglamentaria para la delimitación de la zona marítimo terrestre; la exclusión de dicha zona de los terrenos inundados artificialmente; la redefinición del concepto de duna; la exigencia de una declaración de responsable para realizar obras de reparación en la zona de servidumbre (que en todo caso han de comportar mejoras en la eficiencia energética; y ello, al amparo de una resolución anterior sobre aprovechamientos forestales —STC 49/29013—, a fin de alcanzar un objetivo ambiental y sin perjuicio de la autorización urbanística cuyo otorgamiento se sujeta al cumplimiento de la obligación antes indicada); la distinción entre tramos de playa; las condiciones para la admisión de usos en la zona de servicio de los puertos carentes de la calificación de interés general; y la suspensión de actos lesivos de la integridad del dominio público marítimo terrestre. Acaso merece mayor comentario el hecho de que la exclusión de dicho dominio dispuesta directamente «ex lege» para determinados núcleos de población se salva sobre la base de consentir su ampliación a otros núcleos, lo que a juicio del voto particular formulado por un magistrado disidente se hace a costa de desnaturalizar el sentido del precepto impugnado. También, aunque en este caso por unanimidad, mediante una sentencia interpretativa se resuelve favorablemente la aprobación estatal de los planes sobre la adaptación al cambio climático que han de promover las CCAA respecto de los terrenos demaniales que les están adscritos y de las infraestructuras ubicadas en ellos: siempre que el acto aprobatorio se contraiga al indicado extremo (en ningún caso, puede extenderse a enjuiciar el modo de disponer y configurar dichas infraestructuras). Y tampoco es susceptible de tacha, en fin, el empleo de técnicas urbanísticas para la aplicación de una disposición transitoria encaminada a que los núcleos de población carentes de su clasificación como urbanos puedan beneficiarse de las previsiones legales en punto a la realización del deslinde.

Tampoco es novedosa la STC 67/2016, sobre el Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que se sitúa en línea con resoluciones anteriores (STC 26 y 54/2016): la inexistencia de presupuesto habilitante se elude atendiendo al carácter compartido de la competencia sobre educación y la necesidad de llegar a tiempo del curso siguiente cuando las previsiones estatales controvertidas han de desarrollarse por las CCAA; y, ya en cuanto al fondo, no prosperan los reproches sobre el horario lectivo mínimo del profesorado; el máximo de compensación de docencia por horas complementarias; y la limitación del nombramiento de personal interino para cubrir las ausencias. Un voto discrepante suscrito por dos magistrados se limita a remitirse a la disidencia asimismo expresada a la STC 26/2016.

En la STC 70/2016, recaída a propósito de la nueva redacción de que es objeto del art. 7 de la Ley 38/2003 (subvenciones) por parte del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, el recurso sí que se estimó por falta del presupuesto habilitante legitimador de la adopción de la norma impugnada: admitido que se trataba solo de una mejora técnica con vistas a excluir de los procedimientos legalmente establecidos los supuestos que tengan su origen en correcciones financieras acordadas mediante sentencias, actos o decisiones dictados por

las instituciones europeas, para los cuales existe ya un procedimiento de traslado de responsabilidades cuya constitucionalidad se ha visto refrendada (STC 215/2014 y 31/2016, objeto esta última de comentario también en este apartado), nada cabe deducir acerca de su extraordinaria y urgente necesidad del propio preámbulo de la norma, ni del ulterior trámite de convalidación parlamentaria, que venga a justificar la adopción de la mejora antes indicada en un plazo más breve del que precisaría la tramitación de una ley.

Acaso la más relevante de toda esta lista sea la STC 85/2016, en relación con el recurso promovido contra diversos preceptos de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado; aunque tampoco cabe ignorar el precedente en este caso de la STC 165/2014. Y es que, como comienza señalando prácticamente al inicio de su fundamentación, hasta el momento el Tribunal no había tenido ocasión de pronunciarse sobre el específico contenido de las facultades de coordinación en el ámbito de las relaciones internacionales, aunque sí tenía reconocida la existencia misma de tales facultades. A partir del reconocimiento de la proyección de la actuación de las CCAA en el exterior, se concluye ahora que se integran también en la competencia constitucionalmente reconocida al Estado (art. 149.1.3.º), además de las facultades asociadas al «ius contrahendi» y al «ius legationis», las que lo están a una potestad de dirección y puesta en ejecución de la política exterior (estrategia, posicionamiento y actuación del Estado en el ámbito internacional), una coordinación que si se predica en el interior de un Estado compuesto, con más razón procede en el ámbito de la acción exterior; de lo que sigue la constitucionalidad, entre otras medidas previstas por la Ley 2/2014, de la obligación de las CCAA de informar de las acciones que se propongan llevar a cabo en el exterior y, en particular, de la apertura de oficinas en el extranjero; así como la posibilidad a su vez de que el Estado emita recomendaciones sobre la adecuación de tales acciones a las directrices y fines de la política exterior. El voto particular discrepante suscrito por dos magistrados alerta sobre el alcance de esta doctrina que, al considerarla fundada sobre la base de un paradigma premoderno sobre el concepto de las relaciones internacionales, supone un retorno a una intención original del constituyente que perdió base hace ya tiempo: la coordinación no siempre y en todo caso comporta la sujeción a una dirección, y no cabe su ejercicio omnímodo; por todo lo cual considera viable un pronunciamiento que, aun cuando fuera de constitucionalidad, tuviera lugar mediando una sentencia interpretativa.

Al margen de lo que quizás concierne a esta última resolución, en realidad no hay avances significativos en la doctrina establecida por las sentencias que hemos comentado, como ha podido constatar. Tampoco refieren a asuntos específicos sobre Canarias, como en una etapa anterior. Son el resultado del repunte de la conflictividad constitucional constatado en el curso de la legislatura pasada, como consecuencia de las políticas emprendidas por un gobierno con mayoría absoluta en el Estado enfrentado en las islas a un gobierno de coalición de signo opuesto, que por otro modo se movió en línea similar a la de otras CCAA.

Podemos dar cuenta todavía, en cualquier caso, de otras dos resoluciones en que sí se enjuiciaron sendas disposiciones autonómicas de rango legal, aunque se llevaron al TC no a instancias del Estado sino mediante el planteamiento de sendas cuestiones de inconstitucionalidad. El ATC 184/2015 no publicado y por eso solo conocido este año vino por una parte a inadmitir la cuestión suscitada contra el art. 15 de la Ley 6/2009, relativa a la aprobación de los planes de mejora turística por la Comunidad Autónoma, no apreciando invasión de la autonomía local. La STC 71/2006 en cambio sí vino a estimar discriminatoria la diferencia de trato entre trabajadores fijos y temporales en sus condiciones laborales (reducción de jornada de trabajo y retribuciones): se invocan precedentes anteriores y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Entre las resoluciones del TS que merecen también mencionarse ahora, siquiera de forma más somera, está la confirmación de la improcedencia de suspender la privatización del 49% de AENA (lo que se solicitaba en realidad no era la anulación del proceso sino la exclusión del mismo de los 8 aeropuertos canarios en base a la cláusula estatutaria atributiva de la competencia a la Comunidad Autónoma, de eliminarse la gestión directa de los aeropuertos); el mantenimiento del mismo criterio favorable establecido ya el año anterior acerca de la incoación de procedimientos de responsabilidad por la moratoria turística (son 45 el total de las sentencias a ejecutar y lo que se pide en concepto de indemnización en conjunto ronda los 1.000 millones, lo que por ejemplo dobla la cantidad anual recaudada con el Impuesto General Indirecto Canario en el archipiélago); y la desestimación del recurso promovido por el Gobierno de Canarias contra el Plan Técnico Nacional de la TDT (Real Decreto 805/2014), no acogiéndose las vulneraciones de carácter formal alegadas como fundamento de dicho recurso. También ha vuelto a desestimarse en instancia el recurso contra el Plan Insular de Gran Canaria, una vez devuelto el asunto por el TS al casar una primera sentencia al no apreciar la necesidad de evaluación ambiental estratégica preconizada por ella: sin perjuicio de la formulación de un voto particular y el posible retorno futuro de las actuaciones al TS. Al margen de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha quedado visto para sentencia el caso «Las Teresitas», que tuvo su origen en la compra por el Ayuntamiento de Santa Cruz de una parcela que supuestamente ya era suya y que además resultaba inedificable al menos en parte, después de una vista de casi tres meses y diez años de instrucción.

Fuera ya de España, y aunque del año anterior, conocida este 2016 ha sido también la Sentencia de 10 de diciembre de 2015, del Tribunal General de la Unión Europea, que podría considerarse el primer reconocimiento en vía judicial europea del estatuto del Sahara Occidental en tanto que reconoce legitimación al recurrente (Frente Polisario) pese a no tratarse de una persona jurídica —más allá de ello iban incluso el Consejo y, sobre todo, la Comisión— a propósito de un acuerdo aplicable en un territorio no ya perteneciente sino solo controlado por el Reino de Marruecos: aunque, en cuanto al fondo, y pese a anularse el acuerdo denunciado por no haberse atendido a la obligación de examinar las circunstancias concurrentes en el caso, se concluye que no existe una prohibición absoluta dimanante del Derecho internacional o europeo que impida concertar acuerdos con terceros Estados susceptibles de aplicarse territorios en disputa, disponiendo las instituciones europeas de cierta discrecionalidad en este ámbito. De todas formas, recurrida esta resolución ante el Tribunal de Justicia, la resolución del Tribunal General ha venido a ser anulada por la Corte Europea Suprema (Sentencia de 21 de diciembre de 2016): precisamente, como parte del argumento de que el acuerdo no es aplicable al territorio del Sahara, queda excluida la legitimación del Frente Polisario. Así, pues, pese a esto último, desde distinta consideración queda comprometida de este modo la posición de Marruecos en sus reivindicaciones territoriales.

Mitigados los conflictos existentes, han avanzado por el contrario las relaciones de colaboración con el Estado; aunque en la medida de lo posible, dado que, como es sabido, ha habido durante todo este 2016 un gobierno en funciones en España. Pueden percibirse los pasos adelante en la preparación del documento sobre el denominado «pilar económico» del REF (junto al fiscal) con inclusión de mejoras en inversiones públicas, transporte aéreo, telecomunicaciones, agua y energía, infraestructuras turísticas, acceso a créditos ICO, universidades, incentivos regionales y desarrollo energético; pero no han podido materializarse con la aprobación de la correspondiente norma legal.

En cambio, ha sido muy importante la renuncia del Estado a seguir recibiendo las cantidades hasta ahora exigidas como compensación a la extinción del antiguo IGTE, como ya hubo oca-

sión de señalar antes. Y eso que se trata de una Comunidad Autónoma con «superávit» fiscal (los datos publicados este año revelan que en 2013, incluso, con 800 millones de euros más que el año anterior: 3.600 millones, lo que constituye un 8,9% de su PIB: Canarias es una de las 12 «receptoras netas», aunque después en el reparto «per capita» ocupa uno de los últimos puestos entre ellas). Con vistas al futuro modelo de financiación autonómica, por otro lado, parece ya pactado también con el Gobierno de la Nación la eliminación de su exclusión del fondo de competitividad: al desvincularse del reparto la cantidad recaudada obtenida del REF; lo que puede reportar una cantidad adicional estimada en otros 400 millones más.

En fin, no será sin el apoyo del propio Estado que la Comisión Europea también haya venido a aprobar la propuesta cursada desde Canarias en punto a la actualización del PROSEI: aparte de la toma en consideración de la doble insularidad (por ejemplo, en las ayudas para el transporte de ganado), se incrementan las ayudas a la producción de la leche y carne y en conjunto a la ganadería, así como las destinadas a frutas y hortalizas. Los jóvenes contarán con un 10% más de ayudas directas para fomentar su incorporación. La financiación del programa no habría podido alcanzarse sin la inclusión de la cantidad de 2,1 millones de euros detrída del REA y del compromiso estatal de financiación con una ficha adicional. Se estima que en el periodo 2014-2020 el total de ayudas recibidas de la Unión Europea alcance 14.524 millones de euros, lo que desde la integración de Canarias en ella supone rondar una cifra próxima a los 20.000 millones.

1. ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Comenzó este año con la formación de un nuevo gobierno en el archipiélago en sus primeros días, asunto del que por su trascendencia ya dimos cuenta en el anterior Informe; pero que interesa igualmente recordar ahora. Como presidente mantuvo su cargo D. Fernando Clavijo; y asimismo D.^a María Teresa Lorenzo, D.^a Rosa Dávila, D. Pedro Ortega, D.^a Nieves Lady Barreto, D.^a Soledad Monzón y D. Narvay Quintero se mantuvieron al frente de las mismas consejerías que tenían (turismo, cultura y deportes; hacienda; economía, industria, comercio y conocimiento; política territorial, sostenibilidad y seguridad; educación y universidades; y agricultura, ganadería, pesca y aguas; respectivamente); si bien se nombró a D. Pablo Rodríguez como vicepresidente y consejero de obras públicas y transportes; y a D. José Miguel Barragán, a D. José Manuel Baltar y a D.^a Cristina Valido, como nuevos titulares de las respectivas consejerías de presidencia, justicia e igualdad; sanidad; y empleo, políticas sociales y vivienda, en lugar de los sustituidos.

Así, pues, si bien seis de los consejeros conservan sus puestos, además del presidente del gobierno, cuatro son los nuevos que acceden a ellos y uno, además, suma a la titularidad de su correspondiente consejería el cargo de vicepresidente del gobierno. Los cambios no son solo cuantitativamente importantes. En términos cualitativos no se trata de un mero cambio de nombres. Y es que acaba la fórmula de gobierno avalada al inicio de esta legislatura, y de un gobierno de coalición (entre CC y PSOE) se pasa a otro monocolor (exclusivamente formado por CC).

Esto aparte, y ya más limitadamente, en cuanto a la composición del gobierno se ha producido en el curso del año lo que es ya solo un simple ajuste y D.^a María Teresa Lorenzo ha sido reemplazada en su puesto por D. Isaac Castellano, anterior viceconsejero de relaciones con el Parlamento de Canarias (ambos procedentes de la misma isla de origen, Lanzarote; dato en modo alguno irrelevante, porque hasta en la composición del gobierno se propende al equilibrio interinsular y, de otro modo, Lanzarote habría quedado sin representación).

El nuevo gobierno ha quedado en una situación de minoría en la cámara legislativa nada cómoda. Por eso trató de alcanzar mediante una negociación formalmente abierta a tal fin un pacto de gobernabilidad, particularmente, con el PP, una vez consolidado en esta formación su nuevo líder regional, tras la celebración en marzo de su XIV Congreso regional y la renovación de la estructura interna del partido. Pero no llegaron a fructificar las conversaciones emprendidas. Y queda poco tiempo ya en lo que resta de legislatura para que la fórmula actual de gobierno vuelva a alterarse en el curso de ella.

Es difícil así que pueda llevarse a efecto el ambicioso programa legislativo anunciado a mediados de 2016. Y probablemente las 40 leyes pretendidas de aprobar en los apenas tres años que restaban de legislatura a la sazón se queden por eso al final en muchas menos. Por de pronto, en este 2017 han visto la luz solamente 7 nuevos textos legales. Algunos, además, consisten en reformas puntuales de los vigentes e, incluso, alguno responde también a la específica modalidad de leyes-acto. Aunque, en el otro lado de la balanza, habría que situar la aprobación del que se

guramente resulte el texto legal más importante de los aprobados en toda la legislatura, la nueva Ley 4/2017, en materia de urbanismo (BOE núm. 216, 08/09/2017); tras una larguísima tramitación de casi dos años y un vivísimo debate social, en el que vino a quebrar la unanimidad o mayoría abrumadora con que salían adelante las leyes en este sector del ordenamiento jurídico. Lo que ha determinado, asimismo, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley (contra una parte nada irrelevante de sus preceptos) por los diputados en el Congreso de Podemos.

En todo caso, tampoco puede colegirse de cuanto se lleva expuesto que se ha producido este año una situación de bloqueo en el Parlamento, buena evidencia de lo cual es que el debate sobre el estado de la nacionalidad celebrado en marzo, que acostumbra a identificarse como el acontecimiento anual más intenso y relevante en la vida parlamentaria vino a desarrollarse sin especiales incidentes. El presidente anunció entonces, entre otras medidas, la inminente aprobación de algunos textos legales; la ampliación del abastecimiento a través de energías renovables a 284.000 hogares (pudiendo en 2019 alcanzar a 684.000 de los 810.930 existentes, a resultas de la nueva subasta pactada con el Estado); el impulso a la actividad investigadora (incluida la creación de un instituto de investigación sanitaria); la incorporación de nuevos observatorios y servicios de estudio para afrontar la cuestión del cambio climático en el marco de una nueva Ley de Protección Civil; la consolidación de los funcionarios interinos y del personal estatutario; la simplificación del sistema fiscal; y la aprobación de un plan estratégico de formación empleo y emprendimiento para 2018-2025.

Las mociones y propuestas de resolución elevadas por los distintos grupos formuladas en el curso del debate, por lo demás, encontraron asimismo importante respaldo y no fueron pocas las que además se acordaron por unanimidad: así, entre otras, las encaminadas a promover un pacto por la sanidad pública o a elaborar el IV Plan de Salud de Canarias, así como un plan de choque de las listas de espera para reducir los 100.000 pacientes existentes actualmente en esta situación; la revisión de la normativa sobre conciertos sanitarios; la actualización de los aspectos económicos del régimen económico y fiscal (REF); o el apoyo a la creación de la *metrogua-gua* en Las Palmas de Gran Canaria. No todas llegaron desde luego a salir adelante (por ejemplo, no lo hizo una del PSOE, con vistas a la creación de la ecotasa turística en las islas). Pero, incluso, algunas de las presentadas llegaron finalmente a descartarse para evitar la discordia entre los grupos, y destaca en este sentido la promovida por el PP, con vistas a evitar el cambio del sistema electoral canario en el curso de la tramitación del Estatuto de Autonomía de Canarias en el Congreso de los Diputados: pese al respaldo de CC se alteró su tenor inicial y a la fórmula finalmente acogida se sumaron PSOE y NC, cuando este último partido había manifestado su tajante rechazo a la moción, amenazando con retirar su (decisivo) voto para la aprobación de los presupuestos estatales para 2017.

Importa ya, por último, referirse también a esto último. Consecuencia de la composición del Congreso de los Diputados surgida de las últimas elecciones generales, una vez desvanecida la viabilidad del apoyo parlamentario del PSOE al gobierno del PP, resulta que para el logro de la mayoría requerida en dicha Cámara han devenido decisivos los dos votos que corresponden a sendas fuerzas políticas de las islas, CC y NC (dándose además la circunstancia de que el diputado elegido por esta última formación se presentó en lista conjunta con el PSOE), si es que el PP llegara también a alcanzar antes un acuerdo con Ciudadanos y PNV. Desde esta posición se han activado las dos grandes reivindicaciones de las islas pendientes de alcanzarse, la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias (empantanado, sobre todo, por la reforma del sistema electoral) y la reforma del REF de Canarias en sus aspectos económicos.

2. ACTIVIDAD NORMATIVA

Ha sido exiguo de nuevo este año el número de leyes aprobadas en sede parlamentaria, solo 7 han sido los textos que han visto la luz.

Entre ellas, además, alguna consiste en meras leyes-acto, como es el caso de la Ley 2/2017 (BOE núm. 160, 06/07/2017), respecto a una universidad privada, a la que además no vino a darle el reconocimiento del que ya disponía (Ley 5/2105), sino tan solo a cambiar su denominación (Universidad del Atlántico Medio en lugar de Universidad Internacional de Canarias) y ampliar el plazo de inicio de sus actividades (2 a 5 años). Otras han introducido modificaciones puntuales a la normativa en vigor, como la Ley 1/2017 (BOE núm. 160, 06/07/2017), que, en relación con la normativa reguladora de la prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género (Ley 16/2003), ha venido a actualizar sus disposiciones en el marco del Convenio del Consejo de Europa de Estambul (2011) ampliando su ámbito subjetivo de aplicación y las formas de violencia contra la mujer merecedoras de amparo. O la Ley 5/2017 (BOE núm. 216, 08/09/2017), encaminada sobre todo a modificar el régimen de nombramiento del presidente de la Audiencia de Cuentas de Canarias y de sus miembros (cinco consejeros auditores), corrigiendo algunas de las disfunciones de que adolecía su normativa reguladora vigente hasta ahora (Ley 4/1989).

Tampoco han faltado las consabidas normativas de índole presupuestaria. La Ley 6/2017 (BOE núm. 216, 08/09/2017) repite la tónica de años anteriores y vuelve a asomar en el panorama legislativo un texto encaminado a la aprobación de un crédito extraordinario y un suplemento de crédito (en este caso, unos 340 millones de euros en total, de los que la parte del león, casi la mitad, se la lleva sanidad; también, educación, 50 millones; políticas sociales, 95; y 40, para el incremento en un 1% de la retribución de los empleados públicos), no habiéndose aprobado los presupuestos estatales cuando lo hicieron los autonómicos para 2017: se tomó entonces como objetivo de estabilidad presupuestaria el 0,3% del PIB regional así como una tasa de referencia del crecimiento del PIB de medio plazo para la economía española del 1,8%, cuando finalmente uno y otro se situaron por el Gobierno de la Nación en el 0,6% y 2,01%, respectivamente; pero es que además han dejado de considerarse los recursos derivados del REF para determinar la dotación correspondiente a Canarias en el Fondo de Competitividad. Lo que ha propiciado el aumento de la financiación de esta Comunidad Autónoma.

Atendiendo también al escenario presupuestario, la Ley 7/2017 (BOE núm. 35, 08/02/2018), última del año, participa igualmente de la misma virtualidad expansiva que la precedente. El presupuesto para 2018 asciende a 8.239,24 millones de euros (12,9% más respecto del de 2017; 440 millones de euros adicionales para sanidad, educación, políticas sociales y justicia, de los cuales 231,6 a sanidad). Tras 14 trimestres de crecimiento continuado, sube la aportación del Estado a 4.856 millones de euros, entre la liquidación de 2016 (680 millones, 200 millones más, al desvincular los recursos del REF del sistema de financiación autonómica) y las entregas a cuenta (4.176 millones): Canarias se sumó a las Comunidades Autónomas gobernadas por el PP en el respaldo a las propuestas del Ministerio de Hacienda elevadas a la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrada en julio, que fue donde se aprobaron los objetivos de estabilidad presupuestaria para el trienio 2018-2020, y de la que resultan también los datos anteriormente indicados.

La Ley 7/2017 agrega a su contenido mínimo (Títulos I «De la aprobación de los Presupuestos»; y, sobre todo, II «De las modificaciones de los créditos y gastos plurianuales») las determinacio-

nes complementarias que consiente la jurisprudencia constitucional a estos textos legales y que se distribuyen en los restantes títulos que la componen (III «De la gestión presupuestaria»; IV «De los entes con presupuesto estimativo»; V «De los gastos y medidas de gestión de personal»: no se contemplan incrementos retributivos, si bien remite a lo que establezca el Estado en su normativa básica, y hay que recordar que tampoco este año el Estado ha podido aprobar sus presupuestos para 2018 antes de que terminara, por lo que es de esperar que se produzca la misma situación que en el año precedente; VI «De las operaciones financieras»: régimen de endeudamiento y de avales, VII «De las normas tributarias»: el importe de las tasas de cuantía fija experimenta un incremento general del 1%; y VIII «De la estabilidad presupuestaria»).

Entre las disposiciones adicionales, transitorias y finales habría que resaltar estas últimas en cuanto que en ellas se contiene la modificación de pluralidad de disposiciones legales: no sólo leyes de medidas de acompañamiento, como la Ley 4/2012: entre otras razones, para establecer un nuevo régimen jurídico para las encomiendas de gestión (artículo 32) o incorporar a ella un capítulo entero relativo al régimen especial del pequeño empresario o profesional (artículos 109 y siguientes: con cabida en el mismo a los sujetos cuyo volumen de operaciones no alcanzara 30.000 euros y eximir del impuesto general indirecto canario existente en las islas en lugar del IVA las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por los acogidos al mismo). También se modifica la normativa legal reguladora de: la hacienda pública canaria (Ley 11/2006), la función pública canaria (Ley 2/1987), las tasas y servicios públicos (Decreto Legislativo 1/1994), la ordenación farmacéutica (Ley 4/2005), la Agencia Tributaria Canaria (Ley 7/2014), el régimen de los cabildos insulares (Ley 8/2015: en particular, la determinación de sus cargos públicos y su régimen de aplicación), los tributos cedidos (Decreto Legislativo 1/2009, con incorporación de importantes deducciones en la regulación del tramo autonómico del IRPF), el impuesto sobre el tabaco (Ley 1/2011), aparte de algunas otras modificaciones a otros textos legales diferentes, de carácter ya más puntual.

Mención aparte entre las aprobadas este año merece la Ley 3/2017 (BOE núm. 160, 06/07/2017), en tanto que se proyecta sobre una materia novedosa, la regulación de los perros de asistencia para personas de discapacidad. Es producto de la Convención sobre los derechos de estas personas aprobada por la ONU de 2006 y ratificada por España en 2008, que dio lugar a la aprobación por el Estado en 2013 de un texto refundido que agrupó toda la normativa legal preexistente en vigor, y a ella asimismo no resultó ajeno seguramente un episodio desgraciado que le tocó padecer a un deportista canario discapacitado de élite en un lugar público. Debidamente acreditados estos perros, y con la obtención de su pertinente reconocimiento como tales, se consagra en términos amplios su derecho al acceso a todos los espacios, transportes y establecimientos públicos o de uso público, así como de titularidad privada y uso colectivo, incluidos sus correspondientes entorno laboral, administrativo, cultural, recreativo y de ocio, sin exigibilidad de garantías ni gastos adicionales. Se regula también la suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia y se contempla una tabla de infracciones y sanciones para asegurar la observancia de las prescripciones incorporadas a la Ley.

Y por encima de cualquier otra, sobre todo, merece destacarse la Ley 4/2017, que sin dificultad puede erigirse en la normativa estelar de la totalidad de la presente legislatura. No solo procede a una nueva regulación de la materia sobre la que se proyecta, la ordenación del suelo, sino que lo hace además aportando un amplio conjunto de notables novedades de gran interés no exentas de polémica muchas de ellas. Sustituye a la regulación precedente (Decreto Legislativo 1/2000), si bien subsisten especialidades normativas no poco importantes surgidas con el paso de los años (particularmente, en relación con la ordenación territorial del turismo: así, la Ley

19/2003, en lo atinente solo a las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias que se incluyen en ella; la Ley 6/2009 y la Ley 14/2014; también, la normativa especial vigente en las islas occidentales: Ley 2/2002); por lo que no llega a culminarse la aprobación de un texto legal unificado comprensivo de la regulación de la totalidad de esta materia. Aun así, sin embargo, no puede subestimarse la envergadura del cambio. Porque la «simplificación» legal que propugna la Ley se orienta asimismo en otra dirección, como es la «liberalización» o, mejor todavía, la «liberación» de las cargas, trabas y controles que tan a menudo han movido a la queja dentro de este sector del ordenamiento jurídico y, entendida en este sentido la simplificación, la Ley consigue su objetivo.

Desde el ángulo de las competencias atribuidas a las diferentes Administraciones Públicas que actúan en este sector del ordenamiento jurídico, la reordenación de que son objeto tales competencias amplía el espacio reconocido al nivel insular (Cabildos Insulares) y, más todavía, el municipal (Ayuntamientos), en detrimento del nivel autonómico o regional (Comunidad Autónoma). Se sustituyen los denominados procedimientos bifásicos en la elaboración de los planes, resultado del ejercicio de una titularidad compartida de la competencia, por otros monofásicos en los que el procedimiento se tramita ante una sola Administración —así, en el caso del planeamiento insular, ante los Cabildos (entre cuyas competencias, por todas, se sitúa la elaboración y aprobación de los planes insulares y de los planes y demás normas de ordenación de los recursos naturales de la isla); y en el del planteamiento municipal (incluido, el plan general de ordenación), ante los Ayuntamientos—. Todo ello, con menoscabo del órgano bajo cuyo cuidado venía descansando la responsabilidad primordial sobre el sistema de planeamiento hasta ahora en Canarias: la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC, antes CUMAC), que desaparece de la nueva Ley y en cuyo lugar se prevé la intervención de un nuevo órgano colegiado que emite a través de un informe único su parecer en torno a la afcción de las competencias que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma.

La simplificación también lleva a la derogación de las directrices de ordenación general establecidas por la Ley 19/2003 y a la previsión de su rango meramente reglamentario en caso de aprobación de unas nuevas en el futuro; al igual que se deja sentir en la reducción del contenido sustantivo propio de los planes insulares; y en la reducción de la operatividad de los planes territoriales que pudieran pretender dictarse en su desarrollo. Así como, a escala ya municipal, en la exoneración del plan general del cometido de proceder a la ordenación pormenorizada de las distintas clases de suelo: no se le prohíbe que lo haga en suelo urbano, incluso en el urbanizable; pero se alienta a que se limite a la sola ordenación estructural (en otro caso, se consiente además su alteración por los planes de desarrollo, si la alteración de la ordenación pormenorizada se orienta hacia la mejora de la existente).

E, igualmente, en la misma línea de simplificación habría que situar el aval otorgado por la Ley a figuras conocidas en la legislación autonómica, como los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad, cuya regulación vigente, por cuya virtud se habilita a la Comunidad Autónoma a intervenir en espacios municipales, se mantiene; así como la incorporación de otras nuevas, como: las ordenanzas provisionales insulares y municipales, cuya tramitación se sujeta el procedimiento de las ordenanzas y por medio de las cuales puede alterarse la ordenación establecida respectivamente en los planes insulares y generales de ordenación urbana; los programas de actuación sobre el medio urbano, que, con base en el mismo procedimiento, pueden modificar lo dispuesto en los planes generales para el desarrollo de actuaciones de dotación; y, sobre todo, los proyectos de interés insular o autonómico, el instrumento más potente en el sentido expuesto: pueden ser promovidos a iniciativa pública o privada, prevalecen frente

a todos los planes —por encima también, así, pues, de la totalidad del planeamiento insular y municipal—, y caben en cualquier clase (y categoría) de suelo (aunque en las categorías de suelo rústico de protección ambiental y agraria, con limitaciones de cierta enjundia); siendo susceptibles de ejecutarse inmediatamente, incluso sin necesidad de intervención municipal (licencia) ulterior. En todo caso, no quedan exentos de las preceptivas exigencias de participación ciudadana y evaluación ambiental (estratégica, si comportan ordenación; aunque, con todo, en esta hipótesis, parece querer darse prevalencia a la evaluación simplificada antes que a la ordinaria).

Completando el examen de un texto que en su pormenor nos entretendría en exceso, todavía en materia medioambiental, merece destacarse también el esfuerzo por mantener el carácter monofásico del procedimiento en este trance, incluso, en el escalón municipal (no sólo en los grandes municipios; asimismo, en los demás, a falta de la suscripción del convenio correspondiente) y la ampliación del ámbito de las evaluaciones ambientales estratégicas simplificadas. En suelo urbanizable desaparece la distinción entre el no sectorizado y el que lo está, permaneciendo solo la contemplación de este último como tal y pasando aquél como regla a rústico común (no sin alguna excepción). Y en suelo rústico se amplían los usos admisibles, ensanchando el ámbito de los usos ordinarios e incluyendo usos complementarios, bajo un amplio entendimiento de este concepto. Y entre ambos sitúa la Ley los denominados usos ordinarios específicos. En contraste con esta ampliación de los usos admisibles se reduce el régimen de intervención administrativa: desaparecen los títulos supramunicipales (como los anteriores proyectos de actuación territorial y calificaciones territoriales), salvo en el caso de los usos extraordinarios de interés general, que ahora son los menos; y la licencia como título habilitante exigible a nivel municipal comparte su espacio a dicho nivel con las comunicaciones previas. En la regulación, ya por último, de la ejecución del planeamiento y sistemas de gestión, así como de los mecanismos de disciplina urbanística (medidas de restablecimiento de la legalidad y derecho sancionador), aun cuando no dejar de haberlas, las novedades son de menor calado.

Por cerrar este apartado, hemos de agregar que tampoco ha resultado demasiado abundante la actividad reglamentaria desplegada este año. En el plano organizativo, sobresale el Decreto 7/2017, que determina el número y denominación de las consejerías, tras la crisis de gobierno acaecida al inicio del año a la que ya hemos hecho mención. Y en el plano sectorial, el Decreto 226/2017, que establece la regulación del turismo activo y que mira a fortalecer el turismo recreativo, de ocio y aventura en la naturaleza, actividades no exentas de riesgos y carentes hasta ahora de regulación

3. CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL Y RELACIONES DE COLABORACIÓN CON EL ESTADO

Este año se han dictado 5 sentencias por el Tribunal Constitucional que de entrada merecen ser recogidas en este Informe, por haber intervenido en la contienda ante dicho Tribunal la Comunidad Autónoma de Canarias. Dos de ellas, sin embargo, declararon la extinción del proceso por pérdida sobrevenida del objeto del recurso.

La STC 65/2017 podía haber tenido interés en cuanto al fondo del asunto. Reaída en un conflicto en defensa de la autonomía local promovido por los siete cabildos insulares frente a la Comunidad Autónoma, habría podido servir para elucidar los asuntos entonces controvertidos: las consecuencias de la omisión del trámite de audiencia de la comisión general de los cabildos en sede parlamentaria; la incidencia sobre la tutela judicial de la aprobación de las liquidaciones

por ley y no por un acto administrativo; y la garantía de la capacidad económica de estas entidades insulares. Sin embargo, como cuestión previa se suscitó por las entidades demandadas (Parlamento y Gobierno de Canarias) la incidencia en el proceso de un acuerdo adoptado posteriormente entre las partes contendientes, sobre la financiación de las competencias trasferidas y delegadas. Consultados los cabildos al respecto, no dieron cumplimiento a dicho trámite y no formularon alegaciones. Importa retener con carácter general lo que resolvió el Tribunal ante la falta de respuesta a su requerimiento: considera que la parte no ha colaborado con la justicia y que ello constituye una falta de la diligencia procesalmente exigible, suficiente para dar por extinguido el proceso, pese a no haberse manifestado en el mismo oposición expresa a su finalización.

En la STC 119/2017 el Tribunal da respuesta a un recurso de inconstitucionalidad promovido ya por el Gobierno de Canarias. Como se plantean cuestiones sobre la Ley 20/2013 (garantía de la unidad de mercado) que en su integridad se habían suscitado en otros recursos resueltos en pronunciamientos precedentes resoluciones (STC 79 y 110/2017), considera el Tribunal que no hay razón para volver a hacerlo ahora.

En el BOE de 11 de agosto aparecen publicadas 3 sentencias en respuesta a otros tantos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de Canarias. Hemos de comenzar señalando que en todas estas resoluciones también se declara extinguido el proceso por pérdida sobrevenida del objeto del recurso; pero en estos casos solamente de manera parcial.

En la STC 91/2017, nada más que con uno de los preceptos impugnados de la Ley 2/2011 (economía sostenible), que venía a legitimar actuaciones de rehabilitación con arreglo a los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias y al margen por tanto de los planes: como la Ley 8/2013 y ulterior Real Decreto Legislativo 7/2015 vinieron a clarificar en torno a este extremo que tal posibilidad dependía únicamente de la legislación autonómica, se vino a dar por resulta esta controversia competencial. Ya sobre el fondo, más interés tiene detenerse en la doctrina establecida sobre los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general: excluida la aplicación de las previsiones de la Ley 2/2011 al procedimiento legislativo propiamente dicho, e incardinada la competencia estatal de que se sirve la Ley en el artículo 149.1.18.º de la Constitución y más concretamente en el título competencial relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, recuerda el Tribunal que la competencia autonómica de carácter exclusivo, y aunque el alcance de lo básico es menor en las cuestiones que afectan primordialmente a su organización y funcionamiento interno, el margen es mayor en las que inciden más directamente en su actividad externa y afectan a los derechos e intereses de los administrados: dado que los preceptos impugnados tienen esa proyección externa, y que además su generalidad y escaso contenido normativo no obstaculiza su ulterior desarrollo autonómico, se concluye a favor de su constitucionalidad. Se agrega también que, no obstante tratarse de potestades normativas en manos de los gobiernos autonómicos, su ejercicio conlleva ante todo una actividad administrativa típica orientada a la preparación, redacción y elaboración de las normas, que es la que se regula por parte de la Ley. Tampoco prospera la impugnación de la exclusión con carácter general de las licencias como técnica de control preventivo en el ámbito local: y es que ni se suprime la técnica ni hay vaciamiento de competencias autonómicas, porque queda espacio suficiente para determinar los supuestos en que sea o no así: por lo demás, la demanda se considera imprecisa en este punto, en la medida en que se refiere a una hipotética vulneración de las competencias de una regulación sectorial en bloque, que luego no se concreta, sin que resulten admisibles las impugnaciones fundadas en juicios indiciarios, conjeturales o hipotéticos. En cuanto a la planificación energética vinculante, sobre la que asimismo se pro-

nuncia esta sentencia que comentamos, tampoco hay extralimitación de lo básico, según se concluye, con base en la argumentación ya contenida en la STC 18/2011 a propósito de la Ley 54/1997 (sector eléctrico), resultado de un recurso igualmente planteado desde Canarias. Y, en fin, sobre la incidencia en la competencia autonómica de las emisiones de gases de efecto invernadero, tampoco se considera inconstitucional el último de los preceptos recurridos de esta Ley 2/2011, por la previsión de la constitución de un fondo para la compra de derechos de carbono: no se cuestiona el carácter estatal de esta competencia y se alega solo la falta de contemplación de una participación autonómica que, por el contrario, tampoco se excluye (es más, con posterioridad, el Real Decreto 14394/2011 vino a consagrar la presencia de un representante autonómico en el consejo rector del fondo controvertido): en los términos expresados, se trata de una impugnación preventiva o hipotética que se adelanta a un eventual desarrollo reglamentario (que, por otro lado, una vez efectuado, no resultó impugnado), vedada en nuestra doctrina.

Juicios de alguna manera no muy alejados vino a expresar el Tribunal Constitucional también en su STC 98/2017. Aparte de la declaración de la pérdida sobrevenida de parte del objeto del recurso por recaer sobre una norma, el Real Decreto-ley 16/2012 (sanidad), ya enjuiciada en resoluciones anteriores (STC 139 y 183/2016 y 33, 63 y 64/2017), en relación con las cuestiones todavía a resolver, el Tribunal, por un lado, excluye de su enjuiciamiento algunos preceptos por falta de argumentación acerca de las razones sobre los que se sustenta su impugnación, desatendiendo el recurso la carga que pesa sobre los recurrentes en este sentido; y, por otro lado, ya en cuanto a las cuestiones efectivamente tratadas, considera que las medidas relativas a la atención farmacéutica en hospitales, centros de asistencia social y psiquiátricos satisfacen los presupuestos habilitantes para la emanación de decretos-leyes, al igual que la creación de áreas de capacitación específica dentro de la formación de especialistas y la creación de un registro estatal de profesionales sanitarios (estas dos últimas medidas son en cambio censuradas en el voto particular suscrito a la sentencia): en la medida en que resulta coherente con la racionalización de los gastos emprendida en esta materia y la inaplazable necesidad de atajar la difícil situación del Sistema Nacional de Salud.

Y en la STC 101/2017. Parte del recurso se declaró la pérdida sobrevenida de objeto por las mismas razones que en los casos anteriores: sobre la reforma del régimen local acometida por la Ley 27/2013, ya con anterioridad, se había pronunciado el Tribunal Constitucional sobre ello (STC 41, 111, 168 y 180/2016 y 44, 45, 54 y 93/2017). Por otra parte, las quejas subsistentes se agrupan según los motivos de impugnación y el Tribunal descarta: 1) la vulneración de la prohibición de retroactividad, por la obligación de adaptar los estatutos de las mancomunidades; 2) la invasión de las reservas constitucionales de ley orgánica en relación con: a) el informe previsto de la administración que ejerce la tutela financiera, en la creación y supresión de municipios o alteración de sus lindes; b) la adaptación a la ley de los convenios e instrumentos de cooperación en que se contempla algún tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio de las competencias locales delegadas; y c) la compensación automática de las obligaciones financieras que la entidad local delegada tenga a su favor, si la entidad delegante incumple sus obligaciones financieras. Tampoco acepta el Tribunal: 3) la vulneración de la autonomía local en: a) el informe de la administración que ejerce la tutela financiera antes examinado y también controvertido desde esta perspectiva, para la creación y supresión de municipios o alteración de sus lindes; y para la autorización del empleo de patrimonio público del suelo para reducir la deuda comercial y financiera de los municipios; b) el informe del interventor previo a la aprobación del plan de corrección del desequilibrio financiero de las entidades instrumentales dependientes de las corporaciones locales que se encontraran en dicha situación, y que deberá efectuarse en dos meses desde la entrada en vigor de la ley; c) la regulación de la delegación de las competencias

autonómicas y estatales a favor de los municipios, en el sentido de no excluir la de que los cabildos o consejos insulares puedan también realizar a favor de aquéllos; y d) la previsión del seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los ayuntamientos. Ni: 4) la invasión de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, por la falta de concreción de: a) la determinación de la administración a quien compete el informe vinculante sobre sostenibilidad financiera del que depende que los entes locales puedan ejercitar competencias distintas de las propias y delegadas, b) el informe sobre creación y supresión de municipios o alteración de sus lincas; y c) la autorización del patrimonio público del suelo para saldar deuda comercial: no se predetermina que sea el Estado, porque no cumple deducir que las Comunidades Autónomas queden desprovistas de dicha competencia, por señalarse solo a quien corresponde el ejercicio de dicha tutela financiera, en el caso de Navarra y País Vasco. Las normas cuestionadas en este punto no son sino de pura y simple remisión, por lo que el recurso parece solo perseguir una intención preventiva: el Estado no tiene atribuidas competencias, en general, sobre ejecución del régimen local, ni tampoco, en particular, sobre la tutela financiera sobre las entidades locales, de modo que los estatutos de autonomía pueden consiguientemente atribuir tales competencias a las Comunidades Autónomas. Por otro lado, y completando este análisis: 5) la previsión de que Navarra puede atribuir competencias propias a los municipios en su territorio no excluye que las demás no puedan hacerlo (STC 41/2016); 6) no hay equiparación a las diputaciones a los cabildos insulares cuando la Ley se refiere a éstos como una entidad equivalente en punto a otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios, porque no se busca una degradación de su perfil institucional, sino solo el aseguramiento de un mínimo funcional en el ejercicio de la función indicada: especialmente importante es resaltar lo que afirma la sentencia en este punto («la Ley 27/2013 ha previsto que ‘la aplicación de esta Ley a los Cabildos Insulares Canarios se realizará en los términos previstos en su legislación específica’ (...) Esta Ley se abre así al Estatuto y leyes canarias y, más precisamente, prevé su propia inaplicación si llegara a entrar en contradicción con la ‘legislación específica’ de esta Comunidad en lo que afecta a la organización y competencias insulares. Se amplía de este modo la remisión al Derecho canario...»). Se proclama, pues, la misma regla que el Tribunal ya había declarado respecto de Baleares en la STC 132/2013 («Consecuentemente, la Ley 27/2013, lejos de invadir las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias y de desconocer sus peculiaridades institucionales, ha previsto su propio desplazamiento en beneficio de la ‘legislación específica sobre organización y competencias de los Cabildos»); 7) si bien la delegación de competencias delegadas por el Estado ciertamente no requiere como antes la consulta previa a la Comunidad Autónoma, se trata de una competencia ajena a ésta, por lo que no merece ello reproche alguno; y, en fin, 8) sobre la inexigibilidad de licencia local con carácter general, la resolución que comentamos reitera lo dicho en las STC 46, 79 y 91/2017 (hubo ocasión de examinar antes precisamente esta última).

Hemos de sumar a estas cinco resoluciones que acabamos de comentar la STC 151/2017, dictada a finales de año, por medio la cual se resuelve una cuestión de inconstitucionalidad suscitada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en torno a uno de los primeros actos de aplicación, si no el primero en España (Tacoronte, Tenerife), en que se aplicó el artículo 197.1 a) párrafo tercero de la Ley Orgánica del régimen electoral general, por cuya virtud venía a penalizarse en el cómputo del quorum previo a la votación de una moción de censura a los concejales que hubieran dejado de pertenecer al grupo político municipal al que se adscribieron al inicio de su mandato, gracias a lo que la moción de censura pudo prosperar en el municipio antes citado. Enjuiciado el supuesto a la luz del principio de proporcionalidad, en la medida en que la restricción de la función representativa analizada no responde inevitablemente a la defraudación de la voluntad popular o a la búsqueda de la desestabilización de la dinámica municipal, la mayoría de

la Sala se pronunció en contra de su constitucionalidad, si bien se formuló un voto particular discrepante suscrito por dos magistrados al que se adhirió un tercero (hubo otros dos votos particulares, aunque en ellos se cuestionó solo el alcance temporal prospectivo del fallo).

Y ya para terminar el apartado de la conflictividad constitucional, entre los nuevos frentes abiertos este año ante el Tribunal Constitucional habría que mencionar un conflicto de competencia sobre el artículo 1.2 del Real Decreto 424/2017 (régimen jurídico del control interno de las entidades del sector público local) y los dos recursos de inconstitucionalidad promovidos por los diputados en el Congreso de Podemos sobre la Ley 2/2016, de modificación de la normativa reguladora de la ordenación territorial de la actividad turística en las islas occidentales (Ley 6/2002) y contra la Ley 4/2017, de ordenación del suelo y de los espacios naturales de Canarias.

De las resoluciones judiciales ordinarias de especial interés en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, no pueden dejar de mencionarse, en el orden penal, la sentencia de la Audiencia Provincial de Tenerife, que ha puesto fin al primero de los grandes procesos sobre corrupción en Canarias, el denominado caso las Teresitas, y que ha culminado con la condena de varios altos cargos del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife (incluido su alcalde); y en el orden contencioso-administrativo, la anulación de la normativa reglamentaria sobre alquiler vacacional turístico por atentar contra la libre competencia al prohibir dicho régimen en zonas turísticas, la de la denegación por el Gobierno de la declaración de un bien de interés cultural a propuesta de un cabildo insular; y, sobre todo, la reciente condena por el Tribunal Supremo al Estado (sentencia de 22 de diciembre de 2017 RC 1045/2015) por el incumplimiento del convenio de carreteras (con una indemnización cuantificada en unos 140 millones de euros). Es imprescindible, en fin, hacer una referencia en este Informe siquiera somera, dentro de este apartado, a lo que han dado de sí las relaciones de colaboración con el Estado, en la antesala de un impulso importantísimo a la aprobación de un nuevo estatuto de autonomía y de las bases económicas del nuevo REF, actuaciones ambas que en alguna medida han quedado a expensas de la aprobación de los presupuestos estatales para 2018. El estatuto se encuentra en curso de tramitación en el Congreso de los Diputados y el proyecto de ley del REF ha sido ya aprobado por el Gobierno de la Nación (con la previsión de importantes bonificaciones en transporte aéreo y marítimo de personas y mercancías; el reconocimiento de la doble insularidad para las islas no capitalinas; y del carácter ultraperiférico de la región; ayudas para la desalinización del agua; la garantía de la financiación por el Estado de la parte adicional del programa comunitario con destino a financiar la producción agrícola; y la previsión de un fondo especial para un plan integral de empleo en Canarias).

1. ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Canarias ha alcanzado dos logros sencillamente extraordinarios este año en su afán de búsqueda por encontrar y consolidar su propio espacio jurídico dentro del Estado español. Y sirva ante todo esta primera consideración para recordar esa suerte de carácter bifronte que tiene dicho espacio que Canarias reivindica para sí dentro del conjunto de nuestro ordenamiento jurídico, en la medida en que no solo viene aquél conformado por su propio ordenamiento (autonómico), sino también por la suma de especialidades normativas reconocidas para el archipiélago en el interior del propio (sub)ordenamiento del Estado. Teniendo presente esto, dos acontecimientos bien merecedores del calificativo apuntado al inicio, en efecto, se han producido en 2018 y, además, los dos alcanzaron a materializarse en el curso de una misma semana (y hasta el mismo día), la última de octubre, que, con razón se ha calificado así como una «semana histórica» para Canarias.

Porque el Senado vino entonces, por un lado, a aprobar de modo definitivo un nuevo Estatuto de Autonomía para Canarias, herramienta fundamental para el desarrollo de su autogobierno y norma de cabecera del ordenamiento propio (autonómico) de la Comunidad Autónoma al que antes nos referimos. Se trata del estatuto más reciente de los aprobados hasta la fecha de los denominados estatutos de autonomía «de última generación» y ha sido el resultado de un larguísimo proceso, porque no solo habría que computar el período de tiempo consumido durante estos últimos cuatro años, como se dice. Este dato no es del todo correcto si se mira con perspectiva, porque el camino empezó a recorrerse en realidad mucho antes y habría que remontarse incluso al momento mismo en que el gobierno de Zapatero dio el pistoletazo de salida para la reforma y actualización de los textos estatutarios a la sazón vigentes. Quiso Canarias ser la primera en alcanzar la indicada meta (el Pleno del Parlamento de Canarias de 19 de septiembre de 2006 aprobó un texto que se remitió después al Congreso para su toma en consideración) y llegar al final del camino antes incluso que la Comunidad Valenciana en 2006, que a la postre fue la primera de todas en hacerlo. Pero, pese a la presentación a tal fin de un texto articulado y completo y el inicio de su debate propiamente dicho, topó pronto con un importantísimo escollo que, en verdad, tampoco cabe considerar como inesperado o imprevisto, porque en el fondo se trata de un viejo y recurrente asunto, el régimen electoral del archipiélago. Ahí encalló el proceso, y súmase después a ello el cambio de enfoque que se produjo en las reformas estatutarias a partir del Estatuto de Autonomía de Cataluña a cuyo planteamiento se adhirieron después las Comunidades Autónomas que siguieron su senda, la incertidumbre reinante en torno a la salida del conflicto constitucional que vino a desatarse tras la aprobación de dicho Estatuto, la devastadora crisis económica sucedida a continuación y, en fin, la inestabilidad política e institucional que a la postre dicha crisis por añadidura vino a traer también consigo. Todo este conjunto de factores terminaba una y otra vez precipitando hacia el fracaso los intentos de reforma y, al final, volvió a surgir de nuevo el desacuerdo en torno al régimen electoral de la Comunidad Autónoma como obstáculo insuperable y llevando a la reforma estatutaria a un callejón al que solo ahora por fin acaba de verse su salida.

Por si hubiese sido esto poco, habida cuenta además del largo proceso al que apenas nos hemos referido, resulta también que, por otro lado, el Senado en el curso de la misma sesión dio luz verde a la reforma de los aspectos económicos que componen el régimen especial de Canarias

(REF). Una reforma, que, pese a poder venir propuesta desde la Comunidad Autónoma, como así fue, correspondía al Estado concretar en último término, en tanto que incidía sobre competencias de inequívoca titularidad estatal (transporte aéreo y marítimo en trayectos intransitables y con la península de viajeros y mercancías, formación y empleo, energía, telecomunicaciones y residuos, subvenciones a la desalación del agua, incentivos económicos regionales, fondo anual de lucha contra la pobreza, constitución de zonas francas en todo el territorio, etc.; así también los tributos del REF son de titularidad estatal y las medidas se concretan en diferentes deducciones e incentivos); que, por eso y por una buena parte de las razones también antes apuntadas en relación con la tramitación del texto estatutario, así también tardó en hacerse llegar en este caso; y que, del mismo modo que lo acontecido con la reforma estatutaria, parecía durante estos últimos cuatro años que apenas avanzaba. Repárese, por lo demás, en este caso que, si el nuevo Estatuto de Autonomía reemplaza ahora en 2018 al anterior de 1992 (modificado en 1996), la reforma ahora aprobada de del REF modifica sustancialmente un texto legal todavía más antiguo, que se remonta a 1994 (este texto legal engloba, como antes decíamos, los denominados «aspectos económicos» del REF, aunque tampoco se desentiende todo de sus «aspectos fiscales», a los que también dedica una importante atención, si bien en este caso éstos se completan con la regulación de dos de las figuras tributarias también integrantes del REF, de cuya regulación se ocupa una Ley todavía anterior, de 1991).

Cuanto se lleva dicho justifica suficientemente el empleo de los calificativos con los que abrimos estas líneas («logros extraordinarios», «semana histórica»). Ninguna autoridad quiso por eso faltar a la sesión del Senado en que se aprobaron estos dos textos legales que venimos mencionando y, entre el público asistente a dicha sesión, estaban prácticamente y apenas sin excepción todos los representantes políticos e institucionales de las islas y una nutrida y bastante completa representación también de sus principales fuerzas sociales.

Y, sin embargo, por paradójico que pueda parecer, pese a todo ello, lo cierto es que durante el año en curso las relaciones entre Canarias y el Estado, más exactamente, entre sus dos gobiernos, no han dejado de estar exentas de dificultades y no han terminado de encauzarse. Tres episodios concretos han venido a erosionar gravemente tales relaciones.

En primer lugar, con motivo de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado para 2018, impulsados por el anterior gobierno del PP, aun cuando, como es sabido, aprobados finalmente por las Cortes Generales ya bajo el gobierno del PSOE. Pues bien, si la aprobación de tales presupuestos fue posible, entre otras circunstancias, se debió ello a que el anterior gobierno recibió en el Congreso de los Diputados el apoyo de CC a través de su diputada y, asimismo, la de otro diputado perteneciente a un partido de ámbito canario que había concurrido a las elecciones junto al PSOE y formado con dicho partido una candidatura conjunta. Tan decisivos resultaron ambos respaldos que sin ellos la suma en efecto no habría dado en el Congreso; y ello, además por segundo año consecutivo. Y si el apoyo se produjo se debió, junto a otros importantes compromisos de gasto, en lo que ahora nos ocupa, sobre todo, al acuerdo alcanzado para incrementar del 50% al 75% la bonificación del transporte aéreo de viajeros con la península para los residentes canarios (en realidad, de todos los territorios extrapeninsulares), lo que cristalizó en el propio texto presupuestario (Ley 6/2018: disposición adicional centésima cuadragésima séptima). Lo cierto, sin embargo, es que al ejecutar esta medida ya bajo al nuevo gobierno la fórmula literal empleada en dicho texto hacía depender su efectividad de una ulterior autorización gubernativa. Por eso, se habló primero de la necesidad de atenerse a un periodo de hasta seis meses para la tramitación de la correspondiente normativa reglamentaria, se presentó después un texto que venía a reemplazar el concepto de tarifa legalmente empleado por otro de carácter

más ambiguo («tarifa bonificable» en lugar de la «tarifa del servicio regular», que se concreta en el coste de dicho servicio), se produjeron por parte de la cámara legislativa autonómica (cuya intervención resultaba obligatoria por formar parte esta medida del REF) hasta tres informes contrarios (el tercero ya fue favorable, aun cuando condicionado, merced al dictamen del Consejo de Estado de 19 de julio), porque se sucedieron hasta tres propuestas reglamentarias de diverso contenido, en suma, se fueron produciendo una serie de desencuentros que empezaron a minar la confianza entre ambos gobiernos. Pese a todo, sin embargo, pudo entonces encontrarse finalmente una salida (Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio, publicado al día siguiente; y Real Decreto 949/2018); aunque, ciertamente, no ya al inicio del verano, como eran las previsiones iniciales, sino durante el transcurso del período estival.

No han corrido, en cambio, con el mismo desenlace los otros dos conflictos por las que han atravesado las relaciones de Canarias con el Estado. Al menos, hasta la fecha en que se redacta este *Informe*. Un segundo frente de desavenencias, en efecto, vino a producirse en el marco de las negociaciones entabladas por el Estado con el conjunto de las Comunidades Autónomas encaminadas a la aprobación de un nuevo techo del gasto público, en el que Canarias insistió desde el principio en poder emplear el remanente presupuestario obtenido por el superávit arrojado por sus cuentas anterior, cifrado en un montante de casi 300 millones de euros (296,2 millones). Trata así esta Comunidad Autónoma de servirse de esta cantidad para atender las necesidades sociales más acuciantes en precario desde hace tiempo. Por otro lado, considera que de no ser así vendría a la postre a recibir Canarias el mismo trato que las Comunidades Autónomas incumplidoras de los objetivos de déficit, lo que le sitúa en peor condición lo mismo a ella que a las otras que hayan cumplido tales objetivos. Como es sabido, sin embargo, todavía no ha podido aprobarse un nuevo límite por el nuevo gobierno con vistas a la elaboración a su vez de unos nuevos presupuestos; pero, en todo caso, hemos de consignar que la propuesta efectuada desde la Comunidad Autónoma no ha venido hasta este momento a encontrar una acogida favorable, más allá de las buenas palabras. Y de ahí el surgimiento del desencuentro al que ahora nos estamos refiriendo.

Pero todavía más grave ha sido el tercero y último de los conflictos, en relación ahora con los convenios con el Estado pendientes de firma, entre los que, por encima de todos, destaca por su envergadura y trascendencia económica el de carreteras, cuyas condiciones habían sido pactadas con el gobierno anterior. Para superar los obstáculos, el propio Presidente de la Comunidad Autónoma se desplazó a la capital a finales de esa última semana histórica de octubre a la que antes nos referimos. Para tratar de ponerle así un broche de oro a dicha semana. Pero no pudo ser. Se celebró entonces esa reunión con el Presidente del Gobierno de la Nación dentro de la rueda de las celebradas por este último con todos los presidentes autonómicos, y que hasta entonces no había tenido lugar con el de Canarias (antes, en julio, el Presidente de la Comunidad Autónoma ya sí se había desplazado a Madrid y despachado con tres ministros en un día, con el mismo objeto). El conflicto reside no tanto en las cifras del nuevo convenio de carreteras y los 1.200 millones previstos a tal fin para los próximos ocho años, como en otra de sus piezas: también hay acuerdo en incluir como «addenda» las cantidades procedentes del convenio anterior pendientes de ejecución (poco más de 100 millones); e incluso en la necesidad de incorporar como tercer concepto los incumplimientos del Estado del anterior convenio, por los recortes al mismo efectuados por el gobierno anterior y a cuyo resarcimiento el Tribunal Supremo conmina al Estado. Pero las diferencias se sitúan en la cuantía concreta en que justamente se cifran tales incumplimientos, porque el Gobierno de la Nación en principio sólo piensa en reintegrar la cantidad efectivamente desembolsada por el gobierno autonómico (unos 500 millones), dejando fuera así unos 300 millones (334 millones) igualmente previstos en el convenio anterior e imprescindibles por tanto para cumplirlo por entero. Hubo desde luego buenas intenciones para

solventar el desencuentro, y hasta final de año se han sucedido las declaraciones en que se aplazaba la solución, pero se anunciaba al tiempo la consecución de un acuerdo inminente. Lo cierto, como decimos, es que al final no ha sido así. A finales de año algunos de los convenios pendientes han pedido firmarse (infraestructuras turísticas, empleo, infraestructuras hidráulicas y el de carreteras, en parte, como acaba de indicarse); pero no son pocos los que quedan (infraestructuras educativas, agricultura, vivienda, lucha contra la pobreza).

En todo caso, sin embargo, y para completar ya este primer apartado, valga señalar que, sin embargo, no ha habido síntomas de inestabilidad política en el archipiélago a resultas de cuanto se lleva dicho. Y ello, pese a que sin duda ha aumentado la distancia y los recelos entre las formaciones políticas que sustentan los respectivos gobiernos estatal y autonómico.

Lo pone de relieve el desarrollo este año del debate sobre el denominado estado de la nacionalidad: todas las mociones propuestas a su término resultaron aprobadas con un altísimo nivel de acuerdo, además, a lo que sin embargo no resultó ajeno la enorme vaguedad de buena parte de ellas, que apenas emplazan al cumplimiento de obligaciones en sentido estricto y que terminan devaluando el recurso a este instrumento parlamentario (asimismo se explica, de este modo, el elevado número de mociones aprobadas, nunca visto hasta ahora —entre ellas, todas las presentadas por el gobierno y en la mayor parte de los casos con el apoyo de todos los partidos; y también hasta algunos errores en que algunos grupos incurrieron al apoyar propuestas incluso en contra de sus propios intereses).

Ha habido también acuerdo en la renovación de las instituciones de autogobierno en el curso de este año (Consejo Consultivo, Audiencia de Cuentas y Diputado del Común), una renovación que converge en el tiempo, y que convierte por eso en especialmente ardua la tarea de alcanzar las mayorías parlamentarias reforzadas requeridas en todos estos casos para el nombramiento de los miembros de estos organismos.

Y, por último, con vistas a confirmar la estabilidad política e institucional reinante en el ámbito interno del archipiélago este año, sin duda es todavía de mayor enjundia el dato de que, pese a encontrarse en situación de minoría parlamentaria el actual ejecutivo autonómico, los presupuestos de Canarias para 2019 han podido aprobarse; y, como, por otro lado, es también habitual en esta Comunidad Autónoma, ya a finales de este mismo 2018. Resultando clave a tal fin el respaldo proporcionado a las cuentas por el PP, gracias al acuerdo alcanzado con esta formación política, al acceder el gobierno a una rebaja de medio punto en la imposición indirecta en Canarias (IGIC) (del 7% al 6,5%), con el compromiso y la mirada puesta en obtener otra reducción en dicho impuesto de mayor calado aún (hasta el 5%), si se consigue del Estado finalmente la cantidad reclamada por Canarias por el superávit habido en sus cuentas el año precedente.

2. ACTIVIDAD NORMATIVA

A pesar del inminente final de legislatura no se ha intensificado el ritmo en la producción legislativa y tampoco ha sido demasiado alto en el caso de los reglamentos. Con todo, algunas de estas normas merecen ser anotadas dentro de este *Informe*.

Solo siete han sido las leyes aprobadas este 2018, y una, además, en tanto que relativa a la aprobación de un colegio profesional (Ley 3/2018: colegio de logopedas [BOE núm. 268, 06/11/2018]), habría que incardinar dentro de la categoría de las leyes-acto.

Otras dos versan sobre radio televisión y proceden a modificar puntualmente la normativa en vigor, la primera de ellas (Ley 1/2018 [BOE núm. 172, 17/07/2018]), exclusivamente, con vistas a incorporar a la organización del servicio la figura del administrador único para seis meses, designado por el Gobierno de Canarias, previo acuerdo favorable de una comisión parlamentaria cuando la composición del consejo rector del organismo tenga menos de tres miembros y ninguno fuera el Presidente, y pudiendo ser cesado en sede parlamentaria a propuesta de tres grupos; y la segunda (Ley 6/2018 [BOE núm. 22, 25/01/2019]), dictada justo al vencimiento del plazo antes indicado, y que con más calado procede a una reforma del modelo de gestión y profundiza en el control parlamentario y social del ente público, reformulándose en esta línea su Junta de Control (cuyos seis miembros los elige conforme a un criterio de proporcionalidad el Parlamento entre profesionales por mayoría de 3/5 o absoluta, en su defecto), Dirección General (elegido del mismo modo) y Consejo Asesor (con representantes de distintos sectores de la sociedad).

Exigencia derivada de la normativa europea (Directiva 2014/45/UE), y tributaria asimismo de la propia normativa interna aprobada a raíz de aquella (Real Decreto 920/2017), con la Ley 2/2018 (BOE núm. 264, 01/11/2018) termina por generalizarse la figura de la autorización administrativa en el sector de la inspección técnica de vehículos, dotando ahora de mayor rango a la normativa autonómica que el que tenía hasta ahora (Decreto 93/2007). Se acaba también con las antiguas concesiones y se contemplan las correspondientes medidas transitorias relativas a sus bienes y personas; todo ello, junto al diseño ahora de un completo régimen sancionador para el sector.

En punto a facilitar la mejora en el acceso a la vivienda, la Ley 4/2018 (BOE núm. 10, 11/01/2019) incorpora diversas ventajas fiscales en la materia, con deducciones en impuestos como el de la renta de las personas físicas y transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados en diversas operaciones relacionadas con su adquisición y arrendamiento, así como en el impuesto general indirecto canario.

La Ley 5/2018 (BOE núm. 22, 25/01/2019), por su parte, desarrolla por vez primera en el archipiélago el contenido de la Ley estatal 52/2007 y en amparo del derecho ciudadano a la reparación moral y recuperación de su memoria personal y familiar, se reconocen y amplían los derechos de las víctimas de la dictadura y guerra civil y se disponen varias medidas en su favor: se crea un registro de víctimas, un mapa de fosas, un protocolo de exhumaciones, un banco de ADN para identificar a los desaparecidos, así como una estrategia para la memoria histórica de Canarias y una comisión técnica también a tal fin. Igualmente, en relación con los símbolos contrarios a la memoria histórica, se contemplan actuaciones para su retirada y la anulación de distinciones y honores. Y, en fin, como medidas para divulgar la memoria, se prevé un centro virtual documental y la señalización de los lugares y monumentos más emblemáticos.

Y cierra la lista, como es habitual, la nueva ley presupuestaria (Ley 7/2018 [BOE núm. 22, 25/01/2019]). Los presupuestos para 2019 superan los 8.000 millones de euros por segundo año consecutivo, si bien ahora se acercan más a los 9.000 que los del año pasado. Aparte de la rebaja en medio punto del IGIC pactado con el PP para obtener su apoyo, en relación con los ingresos, entre otras medidas, se establece también un IGIC «social» tipo cero para los servicios sanitarios (atención social y sociosanitaria, ayuda a domicilio, teleasistencia, centros de día y noche y atención residencial y a la promoción de la autonomía personal en situación de dependencia), así como en productos básicos manufacturados (pan especial, aceites y arroz) y en la factura eléctrica (se suprime el IGIC para la entrega de energía eléctrica), compensando a las corporaciones locales si cae por eso la recaudación. También se rebajan en 0,5% los dos primeros tramos de la escala autonómica en el impuesto sobre la renta, se incrementan las deducciones para

las familias numerosas de tipo general y especial, se amplía la bonificación para los parientes de segundo y tercer grado en el impuesto sobre sucesiones y donaciones y se amplía la tarifa plana para los autónomos hasta los dos años; y entre los gastos, si bien se contiene el gasto corriente de la Comunidad Autónoma salvo en lo que atiene a la recuperación de derechos derivados de la legislación básica estatal y de los acuerdos sindicales alcanzados —contención que es otra de las medidas a que obligaba el pacto con el PP—, asciende el de sanidad, que representa un tercio del total (y de este, la mitad es para personal), para combatir las listas de espera, implantar un plan de urgencias y mejorar la atención de los enfermos crónicos y cuidados paliativos; así como el de educación también para tratar de alcanzar en 4 años el 5% del PIB afrontándose ahora una subida de hasta casi un 4% para sufragar la ampliación de la enseñanza bilingüe y la educación entre 0 y 3 años; y se contempla también una partida específica para financiar la futura aplicación de la ley de servicios sociales (con vistas a luchar contra la pobreza, ampliar los beneficiarios de la prestación canaria de inserción y reducir las listas de espera en dependencia).

Entre los reglamentos aprobados en 2018, mención destacada merecen, por su complejidad técnica y trascendencia, los tres dictados en desarrollo de la ley del suelo (Decretos 181,182 y 183/2018) y que, si bien no completan el desarrollo reglamentario de dicho texto legal, no dejan pendientes para el año próximo sino los de carácter orgánico. Y, asimismo, los otros tantos decretos por los que han venido a aprobarse «in extremis» tres de los planes hidrológicos insulares todavía pendientes (Fuerteventura, Lanzarote y El Hierro: Decretos 184, 185 y 186/2018; el último, el de Gran Canaria, llegaría ya con el año nuevo), y bajo amenaza de multas y de retirada de fondos a Canarias por incumplimiento de la normativa europea.

En todo caso, por encima de la legislación, lo que sin duda de ninguna clase sobresa en el sentido apuntado en el apartado anterior es la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía. Pese a que formalmente la Ley Orgánica 1/2018 lo denomina de reforma de Estatuto de Autonomía es lo cierto que constituye un texto enteramente nuevo, que triplica el número de sus artículos (202 frente a los 65 del vigente hasta ahora). No es posible dar cuenta en el ámbito de este *Informe* de su contenido ni siquiera de forma sucinta. Como es fácil entender, requeriría ello un estudio de carácter monográfico. Así las cosas, hemos de limitarnos a indicar que sigue de cerca la estela de los estatutos de autonomía de esta última generación, con previsiones habituales en ellos como la posibilidad de disolver anticipadamente la cámara legislativa o la atribución al gobierno de la potestad de dictar decretos leyes. Y, entre sus novedades, seguramente, en el capítulo de los derechos estatutarios se refuerzan los que conectan con las nuevas reivindicaciones sociales (derecho a la identidad de género y a la no discriminación por orientación sexual; a la vida digna e independiente y a una atención integral para la promoción personal y envejecimiento activo de las personas mayores; derecho también de estas personas a declarar su voluntad sobre sus cuidados y el destino de su cuerpo y órganos; derecho a la protección de la familia en cualquiera de sus modalidades; a la conservación de la memoria histórica; a la salvaguarda de los animales como seres que sienten y a no usarse en actividades que conlleven crueldad; a la promoción de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y a la conciliación de su vida familiar y profesional; al uso de la lengua de los signos; y derecho a una renta de ciudadanía dentro de la lucha contra la exclusión social); se contempla el reconocimiento de las aguas incluidas dentro del perímetro lineal del archipiélago como parte integrante de la propia Comunidad Autónoma; así como también la desvinculación de la financiación autonómica de los recursos obtenidos del REF (que impedía a Canarias participar en el fondo de competitividad hasta ahora); y, sobre todo, se desmantelan los aforamientos de políticos (miembros del gobierno y del parlamento). Una nueva reforma estatutaria queda sujeta a una mayoría de 3/5 (antes 2/3) y a un referéndum de ratificación. Detengámonos un ápice más siquiera, sin embargo, en lo que atiene a la

reforma electoral, en tanto que ha sido la cuestión más polémica que ha tenido bloqueado el Estatuto de Autonomía durante tanto tiempo. La nueva fórmula ahora consagrada consiste en el incremento del número de diputados en el Parlamento de Canarias (de 60 a 70): manteniéndose los escaños asignados a las circunscripciones insulares (salvo en el caso de Fuerteventura que aumenta en uno, por razón del incremento de su población: en más de un 300% en los últimos quince años), pero procediendo a la vez a la creación de una nueva circunscripción de ámbito regional (9 escaños); y, por otra parte, en la sensible rebaja de que son objeto las barreras tanto insulares como regionales existentes (respectivamente, pasan del 30% y 6% al 15% y 4%). Puede ser sin embargo una fórmula transitoria la antedicha, porque el propio Estatuto emplaza a la aprobación de una legislación electoral por mayoría de tres quintos en el plazo de tres años. El tiempo dirá si se aprueba o no esta legislación.

3. CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL Y RELACIONES DE COLABORACIÓN CON EL ESTADO

Han sido cuatro los litigios de carácter competencial solventados este año por el Tribunal Constitucional, con lo que el número de conflictos pendientes de resolución va decreciendo, aun cuando lentamente. Canarias, con todo, sigue siendo de las Comunidades Autónomas que mayor número de conflictos tiene planteados con el Estado en sede constitucional, y su mayor parte trae su causa de la iniciativa de la propia Comunidad Autónoma (Gobierno de Canarias). Así, en 2018 de las cuatro sentencias de índole competencial antes mencionadas, tres de ellas tienen su origen en dos recursos de inconstitucionalidad y un conflicto de competencia planteados por la Comunidad Autónoma, y solo una se debe a la iniciativa del Estado (Presidente del Gobierno).

Precisamente, la primera de las resoluciones dictadas en el tiempo ha sido esta última, la STC 43/2018, en relación con distintos preceptos de la reforma de la legislación canaria sobre vivienda (Ley 2/2003) auspiciada por la Ley 2/2014. Algunos de sus preceptos se declaran inconstitucionales en concordancia con otras resoluciones anteriores recaídas a propósito de la normativa de otras Comunidades Autónomas que contenían medidas similares (expropiación del uso de la vivienda). Se citan las STC 16/2018 (Navarra) y las 32/2018 y 93/2015 (Andalucía). Otras quejas, en cambio, sobre las que también hubo ocasión de pronunciarse entonces (imposición del deber de destinar la vivienda al uso habitacional y medidas para evitar viviendas deshabitadas), resultaron desestimadas por las mismas razones expresadas a la sazón.

La STC 66/2018, ya dictada a raíz de un recurso de la Comunidad Autónoma en relación con algunas de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 8/2013 (mejora de la calidad educativa), vino a desestimar en cambio el citado recurso en su integridad. Se sigue, también en este caso, la línea de otras resoluciones anteriores que ya habían resuelto sobre estas mismas previsiones al calor de los recursos entablados por otras Comunidades Autónomas (Cataluña y Asturias), así como por el grupo parlamentario socialista (STC 14, 31, 40 y 53/2018), y no queda sin dejarse constancia de los votos particulares asimismo formulados en tales ocasiones, en particular, con motivo de la STC 31/2018. El Magistrado Xiol, por su parte, ve necesario reproducir ahora el suyo propio, especialmente digno de mención en relación con la educación diferenciada por sexo (también en cuanto a la regulación de la asignatura de religión).

En idéntico sentido desestimatorio se pronuncia la STC 79/2018, por la que se resuelve el conflicto de competencia suscitado por el Gobierno de Canarias en relación con el art. 1.2 del Real Decreto 424/2017 (control interno de las entidades del sector público local). No hay resolucio-

nes precedentes en este caso, pero a la postre se aplica la misma doctrina recaída en torno a la última reforma sobre régimen local (STC 111/2016): el mecanismo de control establecido por dicho precepto se considera que no es incompatible con el ejercicio de la tutela financiera de las entidades locales por la Comunidad Autónoma ni con las competencias de desarrollo y ejecución de que también dispone esta última.

Lo mismo que la STC 110/2018, en relación con la impugnación de sendas previsiones sobre procedimiento administrativo común incorporadas por la Ley 39/2015 (específicamente, sus artículos 1.2 y 129.4 párrafo segundo). Tampoco prosperó en esta ocasión el recurso promovido por el Gobierno de Canarias. Vuelve en este caso el Tribunal Constitucional a apoyarse en una resolución precedente, ahora la STC 55/2018, para alcanzar el mismo resultado que entonces (también se deja constancia del voto particular formulado a la sazón).

No quedaría completa esta relación, sin embargo, si omitiéramos toda referencia, por un lado, a la STC 42/2018, sobre determinados aspectos incorporados a la normativa urbanística especial existente para las denominadas «islas verdes» (Ley 6/2002), cuya reforma (Ley 2/2016) vino a controvertir el grupo parlamentario de Podemos-En Comú Podem-En Marea por medio del ejercicio de un recurso de inconstitucionalidad, el primero por parte de dicho grupo, y que además resultó parcialmente estimado. No se solventan cuestiones de carácter competencial, pero se contiene una importante doctrina acerca del alcance de la ordenación del uso del suelo rústico y de los instrumentos singularmente previstos a tal fin.

Y, por otro lado, a dos resoluciones por las que se estimaron sendos recursos de amparo, como consecuencia la primera de ellas de un recurso planteado también por el mismo grupo parlamentario que acaba de mencionarse (STC 4/2018: se estimó su queja por la inadmisión de sus enmiendas justamente en relación con la iniciativa legislativa después impugnada por dicho grupo a que acabamos de referirnos, unas enmiendas erróneamente calificadas como a la totalidad, vulnerándose así su derecho al ejercicio de funciones representativas); y la segunda, a iniciativa ya del recurso de un particular (STC 167/2014: por tratarse de un error patente vino a considerar el Tribunal lesivo de su derecho a la tutela judicial efectiva la inadmisión acordada en la jurisdicción contencioso-administrativa de su recurso por la falta de acompañamiento de la documentación preceptiva exigible a las personas jurídicas, precisándose así la correcta interpretación constitucionalmente procedente de la indicada exigencia).

En aras de la reducción de la conflictividad constitucional, importa asimismo dar cuenta aquí del funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y Canarias, en cuyo ámbito se han alcanzado al menos dos acuerdos importantes, al resolver las discrepancias suscitadas en relación con sendas leyes autonómicas relevantes aprobadas el año anterior, como son la del suelo y espacios naturales protegidos (no pocas eran las discrepancias que afectaban a un importante número de preceptos de la Ley 4/2017) y la de presupuestos para 2018 (Ley 7/2017); iniciándose de igual modo negociaciones para superar la controversia planteada por Canarias a propósito de la reforma (Ley 7/2018) de la ley estatal de patrimonio natural y de la biodiversidad (Ley 42/2007).

Acerca del grado de colaboración existente entre Canarias y el Estado, en fin, no es mucho más lo que ahora cabe añadir, ya que hemos dado suficientemente cuenta en otras partes de este mismo *Informe* del estado de sus relaciones y de sus aspectos tanto positivos (la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía y de la reforma de los aspectos económicos del REF: como evidencia del elevado clima de entendimiento tan solo cabe ahora añadir que del refrendo a ambos

textos legales, solo se desmarcaran en el primer caso los grupos de Ciudadanos, con su abstención, y de Podemos, que lo rechazó, aunque este grupo contribuyó también a favorecer la rapidez en la aprobación de la norma al retirar las 61 enmiendas que había presentado al mismo; y únicamente se registró la oposición de este último grupo, en el segundo caso) y negativos (aplicación del descuento en el transporte aéreo, empleo del superávit presupuestario del año anterior y renovación de los convenios con el Estado, particularmente, aunque no sólo, el de carreteras). Sin que se precise por eso tener que volver a reiterar ahora las consideraciones ya consignadas.

Puesto que la negociación y aprobación de los presupuestos generales del Estado de este año que acaba de terminar ha tenido lugar en el curso del mismo, ya por último, no podemos dejar de referirnos a las importantes cantidades previstas en ellos con destino a Canarias: si ya desde su origen las cifras incorporadas a los presupuestos para 2018 eran importantes (más de 800 millones, entre inversiones directas —Cap. VI: unos 275— y transferencias de capital —Cap. VII: unos 485 millones—, todavía más importante esta última, habida cuenta además de que los fondos recibidos se han «territorializado» en el caso de Canarias y pasado por tanto a gestionarse por la propia Comunidad Autónoma; a lo que habría que sumar otros 400 millones más en concepto de diversas subvenciones: Cap. IV), todavía se incrementaron los recursos con las negociaciones celebradas, sobre todo, con CC y NC, hasta superar la ficha financiera superior a los casi 1.500 millones de euros que había de partida: el incremento podría oscilar entre 250 y 350 millones adicionales.

ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Año inusualmente excepcional y fecundo en acontecimientos. Más que nunca, por eso, será difícil dar cuenta de todo lo acontecido en él en este capítulo del *Informe*, emplazados siempre a observar unas pautas infranqueables, establecidas de antemano, en cuanto a su extensión y desarrollo.

Y es que, para empezar, y sobre todo, a las elecciones programadas para mayo de carácter autonómico (para la mayor parte de las Comunidades Autónomas) y local, se han sumado otras dos contiendas electorales en 2019: antes (abril) y después (noviembre) de tales elecciones, en efecto, han tenido lugar sendas elecciones generales, convocadas ambas inopinadamente, como consecuencia del final anticipado de sus respectivas legislaturas precedentes. De tales elecciones se precisa asimismo dejar constancia cumplida en estas líneas, al menos, en lo que concierne a sus resultados en Canarias. Así que comencemos entonces por ello, ya sin más dilaciones.

Aunque similares los resultados obtenidos en ambas elecciones generales, hay algunas diferencias dignas de resaltarse. El PSOE, desde luego, gana con claridad en ambos casos y repite resultados, obteniendo 5 escaños (de los 15 en liza en Canarias), con el mismo reparto entre las dos provincias (3, Las Palmas y 2, Santa Cruz de Tenerife). El PP sube de 3 a 4 escaños (por el escaño que gana en la provincia de Las Palmas) y reduce las distancias, aunque insuficientemente. UPodemos pierde uno de sus escaños (precisamente por esa provincia) y pasa de 3 a 2 (por lo que ya no queda igualado en noviembre, como en abril, en número de escaños al PP). CC, en colación ahora con NC, mantiene 2 escaños (pero equilibra su representación, porque, ahora en noviembre, se reparten por provincia, mientras que en abril había obtenido los dos que tenía en la de Santa Cruz de Tenerife; y, además, lo que es más importante, había acudido entonces a la cita electoral en solitario). Ciudadanos, por su parte, pierde sus 2 escaños (uno en cada provincia). Y en su lugar, en fin, aparece Vox (con el mismo número de escaños que Ciudadanos y repartidos del mismo modo). En el Senado, la única variación es la pérdida de uno de sus 8 escaños por parte del PSOE (7) a favor del PP (3), correspondiendo el escaño restante a la Agrupación Socialista Gomera (CC pierde así toda representación directa en esta Cámara, sin perjuicio del senador que le corresponde proporcionalmente por el resultado de las elecciones autonómicas). Las conclusiones, por cuanto antecede, son sencillas: 1) El resultado electoral en ambas contiendas ha sido ajustado; 2) aunque gana la izquierda en ambas con una pérdida de Podemos, que compensa sin embargo NC; y 3) la derecha mantiene resultados, si se considera parte de ella a Ciudadanos, pero endurece su discurso, porque su lugar en la Cámara pasa ahora Vox a ocuparlo.

Una vez expuesto este panorama, cabe apreciar que no muy diferente son los resultados en las elecciones autonómicas y locales celebradas en mayo (junto a las europeas). Se da ante todo una particularidad digna de resaltarse, y es que en Canarias fueron cinco las urnas electorales dispuestas para el ejercicio del derecho de sufragio, porque, en las locales, los representantes de las islas son también objeto de elección directa; y, por otra parte, en las elecciones autonómicas, junto a las circunscripciones electorales insulares, tras el nuevo Estatuto de Autonomía, se crea

una nueva circunscripción regional. Y a resultas de la opinión expresada por el Consejo Consultivo de Canarias, a través de un importante dictamen (540/2018) emitido a finales de 2018, se consideran las previsiones estatutarias de directa aplicación sin necesidad de mediación legal alguna, cursándose en su consecuencia por la Junta Electoral de Canarias la consiguiente instrucción para el desarrollo de las elecciones (Resolución de 2 de abril de 2019; publicada el 4 siguiente).

Elecciones Autonómicas 2019: Circunscripciones Insulares

	Resultados 2019	Variación 2019-2015	Diputados (*)	
Participación	52,48			
Abstención	42,52			
	% s/votantes		2019	2019-15
PSOE	28,84		22	+7
CC	21,82		17	+1
PP	15,18		10	-2
NC	9,03		4	-1
UPODEMOS	8,75		3	-4
ASG	0,70		3	0
CS	7,37		2	+2

Elecciones Autonómicas 2019: Circunscripción Regional (Nueva)

	Resultados 2019	Variación 2019-2015	Diputados (*)	
Participación	57,26			
Abstención	42,74			
	% s/votantes		2019	2019-15
PSOE	29,43		3	
CC	23,32		3	
PP	14,60		1	
NC	9,26		1	
UPODEMOS	8,50		1	

Por medio de estos cuadros, cabe constatar que, lo mismo que en las generales, en las elecciones autonómicas que pusieron fin a la IX Legislatura también gana el PSOE, que obtiene 25 escaños. De una cámara sin embargo que pasa ahora a estar compuesta por 70 (antes de la aproba-

ción del nuevo Estatuto de Autonomía eran 60: se añaden a éstos los 9 escaños asignados a la circunscripción regional y otro adicional que se otorga a la circunscripción insular de Fuerteventura, que pasa a 8, a resultas de su incremento poblacional). Por lo que el número de escaños del PSOE es superado con la suma conjunta (31) de los de CC (20) y PP (11). Queda, así, pues, la investidura a expensas de las otras cuatro fuerzas políticas con presencia parlamentaria: NC (5), UPodemos (4), Agrupación Socialista Gomera (3) y Ciudadanos (2): en realidad, y en tanto que inclinadas las dos primeras hacia la izquierda (sumarían ellas con el PSOE 34 escaños, pero aun faltarían 2 para llegar a la mayoría absoluta) como cabía vaticinar por sus actuaciones en la pasada legislatura, de las dos últimas (una había venido apoyando entonces a CC, y la otra carecía a la sazón presencia en la Cámara). La negociación se abre enseguida, es intensa y hay algún vaivén importante, porque la iniciativa la encabeza CC, pero Ciudadanos (cuyo apoyo tampoco era de entrada bastante de por sí) veta al candidato de aquella formación como presidente (e incluso al final su presencia en el gobierno), por lo que CC llega a ofrecer entonces la presidencia al PP (aunque para persona distinta de su candidato al frente del gobierno, lo que rechaza esta formación): al final, en una reunión celebrada para superar las diferencias (y a la que incluso NC es invitada), lo que se constata es el fracaso de la negociación. Y, en cambio, culmina con éxito la emprendida por el PSOE casi en paralelo, que da lugar a la formación en Canarias de un gobierno de coalición cuatripartito (a través del denominado «pacto de las flores») encabezado por el candidato al cargo postulado por dicho partido. Elegido así con el voto de 37 votos por el Parlamento el 12 de julio, por virtud del Real Decreto 446/2019, de 15 de julio, es nombrado Presidente del Gobierno D. Ángel Víctor Torres Pérez (reemplazando al anterior, cesado en la misma fecha mediante Real Decreto 445/2019), y su toma de posesión se produce el 16 siguiente. El Gobierno de Canarias queda compuesto, además de por su presidente, por diez consejerías (5 hombres y 6 mujeres): el PSOE se sitúa al frente de 7, mientras que las otras 3 formaciones integrantes del gobierno de coalición (NC, UPodemos y Agrupación Socialista Gomera) se reparten las otras tres restantes. Concretamente, la composición del gobierno queda así: Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos: D. Román Rodríguez Rodríguez (NC, que además ocupa el cargo de Vicepresidente del Gobierno); Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad: D. Julio Pérez Hernández (PSOE); Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud: D.^a Noemí Santana Perera (UPodemos); Sanidad: D.^a María Teresa Cruz Oval (PSOE); Educación, Universidades, Cultura y Deportes: D.^a María José Guerra Palmero (PSOE); Economía, Conocimiento y Empleo: D.^a Carolina Darias San Sebastián (PSOE); Agricultura, Ganadería y Pesca: D.^a Alicia Vanoostende Simili (PSOE); Turismo, Industria y Comercio: D.^a Yaiza Santana Herrera (Agrupación Socialista Gomera); Obras Públicas, Transportes y Vivienda: D. Sebastián Franquis Vera (PSOE); y Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial: D. José Antonio Valbuena Alonso (PSOE).

No muy diferente es el desenlace en el ámbito local, donde vino a anticiparse incluso lo que aconteció en el ámbito autonómico, porque fueron las corporaciones locales las primeras en constituirse de acuerdo con la ley. Aunque solo de alguna manera, porque lejos los acontecimientos discurrieron bajo un guion establecido de antemano, pudo entonces ya empezar a vaticinarse lo que habría de suceder. En el caso de los ayuntamientos, como era de esperar, los de municipios como Las Palmas de Gran Canaria y La Laguna quedaron en manos del PSOE (no había obtenido mayoría absoluta esta formación, pero su composición permitía alcanzar la mayoría reuniendo a las formaciones de izquierda: junto con UPodemos y NC, en el primer caso; y con otras fuerzas, en el de la segunda). Pero la sorpresa, destacada incluso a nivel nacional, saltó en Santa Cruz de Tenerife, donde Ciudadanos se decantó también por apoyar al candidato del PSOE (junto a UPodemos y las restantes fuerzas de izquierda), en detrimento de CC, que había sido el partido más votado (y que había obtenido también un escaño más). En el caso de

los cabildos, por ley corresponde automáticamente las presidencias a los candidatos de la lista más votada y obtuvo así el PSOE, las de dos corporaciones insulares (El Hierro y Lanzarote); CC, las de tres (Tenerife, Fuerteventura y La Palma); La Gomera quedó para Agrupación Socialista Gomera (el único caso donde mayoría absoluta); y Gran Canaria, para NC (en este caso, hubo que superar las reticencias del PSOE, que sin embargo pasó después a integrar el equipo de gobierno —a diferencia de lo acontecido en el segundo ayuntamiento del municipio más poblado de esta misma isla, Telde, donde quedó fuera el PSOE; y en el tercero, Santa Lucía, donde fue NC, el que se quedó fuera—). Pero, en realidad, con los resultados arrojados por las elecciones, el poder local acumulado por el PSOE no había sino empezado a asentarse, porque todavía ha de completarse el cuadro descrito hasta ahora con los importantísimos acontecimientos sucedidos justo antes del verano, y es que en julio triunfaron las tres mociones de censura presentadas en las corporaciones insulares gobernadas por CC. Fuerteventura pasó a principios de mes a manos del PSOE y Tenerife lo mismo, a finales (en este caso, como en el sucedido de la capital de la isla un mes antes, también resultó determinante el apoyo de Ciudadanos), el mismo día por lo demás en que también triunfó la presentada en La Palma, aunque, en este caso, la presidencia se inclinó a favor del PP (con el apoyo del PSOE, lo mismo que igualmente había ocurrido con anterioridad en la capital de la isla). Se han planteado, en fin, y han salido adelante mociones de censura también en algunos municipios: no han sido muchos, pero algunos son importantes: por ejemplo, y en la misma dirección contraria a los intereses de CC, cumple destacar las presentadas en Fuerteventura, en Tuineje y Pájara, localidad esta última en que además se da la curiosidad de que el nuevo alcalde fue elegido dos veces en dos plenos sucesivos; una primera, a raíz de la renuncia del alcalde anterior, pocos instantes antes de presentarse la moción de censura contra él; y otra, como consecuencia de la votación misma de la moción de censura, que se realizó al no haberse acordado su inadmisión: la consecuencia es que así pretende evitarse el planteamiento de una nueva censura en el curso de la legislatura, por lo que seguramente la controversia terminará elucidándose en juicio.

Resultado de todo cuanto antecede es que, en suma, el PSOE alcanza unas cotas de poder como nunca ha tenido en la historia de Canarias. Recupera el gobierno autonómico 26 años después, y se hace con la presidencia de cuatro gobiernos insulares (en otros dos, además, está fuertemente presentado en su respectivo ejecutivo) y con la de los tres ayuntamientos más importantes de Canarias. Así de sencilla es la conclusión. Por otra parte, CC queda prácticamente despojada de todo poder relevante en las islas (si por 26 años había conseguido permanecer al frente del Gobierno de Canarias, como se indicaba antes, en instituciones como el Cabildo de Tenerife, todavía eran más los años, 32 años, los que habían transcurrido bajo su presidencia). Y a raíz de este desenlace, a lo que habrá que atender próximamente es al comportamiento ulterior de los partidos políticos de Canarias en su funcionamiento interno, sobre todo, de los que ahora quedan en la oposición. Por de pronto, el PP ya ha propiciado el relevo de su máximo dirigente en el archipiélago; y en CC su candidato a la presidencia ha dejado el Parlamento (y ha dejado de ser por tanto también el líder de la oposición en la Cámara), ha sido elegido senador autonómico y, en el partido, se postula ahora como su nuevo máximo responsable, pero este relevo está todavía por consumarse.

ACTIVIDAD NORMATIVA

Extraordinaria ha sido también la actividad legislativa desarrollada este 2019. Porque súmense a las leyes aprobadas (19) los decretos-leyes que asimismo se han aprobado (6), al amparo de las nuevas previsiones estatutarias.

Leyes las ha habido de todo tipo y han recaído además sobre las más variadas materias y sectores. No han faltado las habituales leyes-acto, como la de creación de sendos colegios oficiales (Ley 3/2019: dietistas-nutricionistas [BOE núm. 72, 25/03/2019] y 4/2019: terapeutas ocupacionales [BOE núm. 110, 8/05/2019]) y de una universidad privada más que añadir a la lista (Ley 9/2019: Hespérides [BOE núm. 128, 29/05/2019]), así como la de aplicación a un nuevo cabildo insular del régimen de las grandes ciudades (Ley 2/2019: Fuerteventura [BOE núm. 50, 27/02/2019]). Pero, igualmente, no han sido pocas las de inequívoco carácter normativo, y entre éstas las ha habido de toda condición. Algunas agotan su contenido con la sola previsión de determinadas medidas singulares, como es el caso de la singularmente recaída en materia fiscal (Ley 17/2019: fijación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para determinados vehículos y fijación del régimen de devolución a determinados colectivos del impuesto que grava el combustible profesional [BOE núm. 141, 13/06/2019]); así como de la que altera algunos aspectos concretos del régimen de los cabildos insulares (Ley 8/2019: incompatibilidades, moción de censura y cuestión de confianza; con traducción, en este caso, en la modificación puntual de la normativa general correspondiente [BOE núm. 110, 8/05/2019]); y de la recaída en materia de función pública (Ley 18/2019: aplicación de la adjudicación de los puestos de trabajo derivados de las ofertas de empleo público correspondientes a ejercicios anteriores y régimen provisional de provisión de los puestos reservados a los funcionarios con habilitación de carácter nacional [BOE núm. 14, 16/01/2020]). Pero la mayoría de las leyes aprobadas establecen un nuevo marco normativo de referencia de carácter general, en distintos sectores (Ley 1/2019: deporte [BOE núm. 50, de 27/02/2019]; Ley 5/2019: bibliotecas [BOE núm. 110, 8/05/2019]; Ley 6/2019: calidad agroalimentaria [BOE núm. 110, 8/05/2019]; Ley 10/2019: cámaras oficiales [BOE núm. 140, 12/06/2019]; 11/2019: patrimonio cultural [BOE núm. 140, 12/06/2019]; 14/2019: régimen especial de ordenación territorial de La Palma, El Hierro y La Gomera [BOE núm. 141, 13/06/2019]; 16/2019: servicios sociales [BOE núm. 141, 13/06/2019]). Aunque las hay también en que la reforma de la normativa precedente es solo parcial en el sector (Ley 15/2019: pesca [BOE núm. 141, 13/06/2019]) o materia correspondiente (Ley 7/2019: igualdad de hombres y mujeres [BOE núm. 110, 8/05/2019]). Más difíciles de clasificar son alguna otra ley (Leyes 12/2019: atención temprana a la población infantil [BOE núm. 140, 12/06/2019] y 13/2019: niños robados en Canarias [BOE núm. 140, 12/06/2019]). Y, en fin, a pesar de las dificultades en medio de tantas elecciones, fiel a su cita habitual, tampoco ha faltado en Canarias la aprobación de la normativa presupuestaria anual correspondiente al año siguiente (Ley 19/2019: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2020 [BOE núm. 29, 3/02/2020]). A punto estuvo también de aprobarse antes de finalizar la IX Legislatura (pero no se consiguió finalmente —pese a tener el respaldo de la mayoría de la Cámara: todos los grupos, menos el PP—) un proyecto de ley sobre modernización turística, que pretendía encauzar el problema de la vivienda turística vacacional, mediante la incorporación al texto originario, a través de una enmienda, de una disposición en el sentido expuesto, con vistas a dotar de cobertura normativa a un sector en precario a resultas de la anulación (parcial, al menos) de una parte importante de su normativa reglamentaria reguladora: precisamente, por haberse alcanzarse el acuerdo solo a última hora, y porque tampoco faltó a la postre una importante reacción por parte de los colectivos sectoriales concernidos, esta iniciativa no llegó a ver la luz.

Pero, como ya anticipamos, la lista de normas con rango legal no termina aquí este año. Porque apenas se ha tenido tiempo, aprobado el nuevo texto estatutario, para estrenar lo previsto en el mismo respecto de los decretos-leyes. Y al amparo, primero, de una Resolución de la Mesa del Parlamento (27 de febrero de 2019) relativa al procedimiento para su convalidación; y, después, de las previsiones correspondientes incorporadas al nuevo Reglamento de la Cámara —objeto de una actualización completa y aprobado, como es habitual, al término de la Legislatura, con

vistas a su aplicación ya en la siguiente—, se ha sucedido el recurso a esta figura, que se inauguró así, primero, para incorporar sendos acuerdos alcanzados en la Comisión Bilateral Estado-Canarias en materia de municipios y de régimen del suelo y espacios naturales protegidos (Decretos-Leyes 1 [BOE núm. 106, 03/05/2019] y 2/2019 [BOE núm. 106, 03/05/2019]); y, después, para prorrogar una actuación (la reposición de unas viviendas) que requería la reforma de la normativa del sector para facilitar las transacciones requeridas a tal fin entre las administraciones concernidas (Decreto-Ley 3/2019 [BOE núm. 106, 03/05/2019]); acordar la delegación de competencias —en este caso, favor de la Comunidad Autónoma— en la selección del personal de la policía local (Decreto-Ley 4/2019 [BOE núm. 137, 08/06/2019]); modificar el régimen (legal) sancionador vigente en materia deportiva (Decreto-Ley 5/2019 [BOE núm. 137, 08/06/2019]); y, en fin, adoptar sendas medidas urgentes para la ordenación del empleo público en Canarias (Decreto-Ley 6/2019). En todos los casos cabe destacar, vistos los recelos que suscita el excesivo recurso a esta figura, que las modificaciones, al menos, han sido solo puntuales (aunque no exentas de una importante relevancia práctica en muchos casos); y es de esperar, además, que se siga el ejemplo seguido con ocasión del último (Decreto-Ley 6/2019), ya en la nueva legislatura, en que a su convalidación siguió su ulterior tramitación como proyecto de ley, habiéndose culminado, con éxito también este año, el correspondiente procedimiento (Ley 18/2019), y es que acaso en la anterior no hubo tiempo para hacerlo así, dado el escaso tiempo que restaba para finalizar la legislatura.

Tampoco ha sido escasa, por lo demás, la actividad reglamentaria desplegada durante 2019. Se ha completado, por ejemplo, el desarrollo requerido por la nueva normativa legal aprobada en materia de ordenación del territorio y urbanismo (Ley 4/2017). Y si ya en 2018 se aprobaron tres reglamentos a tal fin (planeamiento, gestión e intervención sobre el uso suelo), ahora lo han hecho otros cuatro (Decreto 13/2019: órgano colegiado de evaluación ambiental e informe único; Decreto 25/2019: registro de planeamiento; Decreto 26/2019: oficina de consulta jurídica; y Decreto 35/2019: observatorio del paisaje). En materia turística, también cabría destacar la modificación del régimen de la restauración y del turismo activo (Decreto 41/2019). Y ya en materia orgánica, como consecuencia de la irrupción de la nueva legislatura y el consiguiente cambio de gobierno propiciado por los resultados electorales en los términos ya antes expuestos, no cabe dejar de mencionar, primero, el Decreto 119/2019, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las nuevas consejerías; así como, después, el subsiguiente Decreto 203/2019, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las consejerías del Gobierno de Canarias (ya con anterioridad a este último, y avanzando en parte la estructura del nuevo gobierno, el Decreto 130/2019, por el que se crean determinados órganos superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias; con posterioridad, entre los reglamentos orgánicos, destaca el aprobado por Decreto 356/2019, para la propia Presidencia del Gobierno).

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL Y RELACIONES DE COLABORACIÓN CON EL ESTADO

No más que tres han sido las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional este año en que las competencias autonómicas han estado concernidas. La STC 33/2019 da respuesta a un conflicto constitucional que se ha atenido a un patrón que se ha revelado como el más habitual en el curso de los años, esto es, la interposición por el Gobierno de Canarias de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley estatal, en este caso, contra la Ley 40/2015, del régimen jurídico del sector público y, más concretamente, contra cuatro preceptos (artículos 48.8 y 50.2 d) y disposiciones adicionales 7.^a y 8.^a): el Tribunal desestima el recurso en su integridad en la misma

línea mantenida con anterioridad en relación con esta misma Ley (STC 138/2018: aunque distintos preceptos fueron entonces a la sazón los impugnados a través de un recurso promovido contra ella por la Generalitat de Cataluña). La STC 86/2019 da respuesta a un conflicto menos habitual, ya que, aun cuando igualmente tiene su origen en un recurso de inconstitucionalidad, se promueve contra una ley autonómica (Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias), lo que ha sido menos frecuente; y, sobre todo, sucede que el recurso no lo plantea el Gobierno de la Nación, sino un grupo parlamentario del Congreso que, además, tampoco es el más numeroso de la oposición (sino UPodemos, que se estrena prácticamente en estas lides con la indicada impugnación): la sentencia rechaza la mayor parte del recurso y, sobre todo, las cuestiones cardinales que suscitaba; pero algunos preceptos puntuales son declarados inconstitucionales (artículos 60. 5 y 6 b) y sendos incisos de los artículos 123.4 y 174.2) y otros son objeto de un fallo interpretativo (algunos incisos de los artículos 63.1 y 59.1, 3 y 4, el término «instalaciones» del artículo 36.1 a) y el artículo 126). La STC 157/2019, en fin, a propósito ya de una cuestión de inconstitucionalidad, anula un inciso de un precepto de una Ley canaria (Ley 4/1999: artículo 21.2), por subordinar la aplicación del régimen de caducidad del procedimiento a la previa denuncia de la mora, en contra de las previsiones estatales sobre procedimiento administrativo común (e invadiendo por tanto competencias estatales), que establecen la automática producción del efecto de la caducidad, de transcurrir el plazo legalmente previsto.

Aun cuando son escasas las resoluciones singularmente relativas a Canarias dictadas por el Tribunal Constitucional en 2019, debe reseñarse que un cierto repunte de la conflictividad constitucional puede ahora tener lugar, a resultas, particularmente, del notable volumen de leyes aprobadas al final de la legislatura precedente. En concreto, se han iniciado negociaciones, y suspendidos así los plazos previstos para la interposición de recursos de inconstitucionalidad, en relación con varias leyes, concretamente, aprobadas en materia de calidad agroalimentaria (Ley 6/2019: artículos 4, 19, 32, 37 y 38), patrimonio cultural (Ley 11/2019: artículo 129.3), régimen especial de ordenación territorial de La Palma, El Hierro y La Gomera (Ley 14/2019: disposición adicional única), pesca (Ley 15/2019: apartado tercero de su artículo único) y servicios sociales (Ley 16/2019: artículos 7, 65.3, 66 104.2 y disposición transitoria 3.^a). Es un hecho ya la interposición de recurso de inconstitucionalidad (RI 5531/2019) contra la Ley 7/2018, la última de las del año precedente (por la que se aprobaron los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 2019); pero solo en lo que atañe a su artículo 47.1, porque las cuestiones atinentes a los demás preceptos donde se habían manifestado discrepancias (artículos 38.1 párrafos 8 y 9, 41.1, 3 y 5, 54 segundo párrafo, disposiciones adicionales 28.^a, 42.^a, 76.^a, transitorias 10.^a y 11.^a y finales 1.^a, 3.^a y 11.^a), y que dieron lugar también al inicio de las correspondientes negociaciones, quedaron solventadas con el Acuerdo de la Comisión Bilateral Estado-Canarias (publicado en el BOE de 11 de noviembre). Debe cerrarse este apartado con una mención a la CI 2908/2019, que, respecto de una previsión singular contenida en la legislación sobre patrimonio histórico, en la medida en que contemplaba la denuncia de la mora como condición para la producción de la caducidad del procedimiento, planteaba su sobrevenida incompatibilidad (indirecta: inconstitucionalidad mediata) con la Constitución y con las competencias estatales reconocidas por ésta (artículo 149.1.18.^a), una vez desaparecida dicha exigencia de la legislación estatal sobre procedimiento administrativo (pero tampoco les es dable a los órganos jurisdiccionales a inaplicar sin más la ley, como se argumenta en el planteamiento de la cuestión). En el sentido ya antes expuesto, ha sido resuelta esta cuestión este mismo año (STC 157/2019).

Algunos otros episodios atinentes a la vida judicial tampoco cabe pasar por alto en este *Informe*, como el cierre del caso del asunto Las Teresitas, con la confirmación por el Tribunal Supre-

mo (Sentencia 163/2019, de 26 de marzo; RC 2263/2017) —a los escasos treinta días de celebrarse el juicio (y pese a tener la resolución adoptada una extensión de 558 páginas)— de la condena impuesta en instancia en dicho asunto (Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, de 27 de abril de 2017) y que desembocó en penas a los principales responsables políticos y particulares de hasta 7 años de prisión (y que así alcanzó firmeza). Así como también la STJUE de 26 de septiembre de 2019, que condena a España por el incumplimiento en plazo de sus obligaciones de información y consultas públicas para la revisión y actualización de los planes hidrológicos correspondientes a las siete islas: aunque no ha habido en este caso mayores consecuencias, porque, aun cuando tardíamente, al término del año precedente, ya se habían aprobado tales planes, por lo que vinieron a archivarse las actuaciones (distinto es lo que ahora pueda pasar respecto de los planes de riesgo de inundaciones, que acumulan también cierto retraso).

El cambio de legislatura propició un cambio en el clima en las relaciones de colaboración de Canarias con el Estado, que es también uno de los apartados que se desarrollan en esta parte del *Informe*. Cuando menos, habría de calificar como de frío el clima existente hasta entonces. Y los desencuentros se manifestaron prácticamente desde principios de año cuando se presentaron, con tres meses de retraso, las cuentas anuales (para 2019). El Gobierno de Canarias formado a la sazón por CC echó en falta, no sólo la ausencia de participación de representantes canarios en su elaboración, sino sobre todo la falta de inclusión de partidas consideradas incluso como imprescindibles por imperativo del nuevo marco normativo de referencia para el archipiélago cuya aprobación cristalizó justamente a finales del año anterior (2018). En términos económicos, se cifran las exigencias requeridas en 4.962 euros (1.912, a resultas del nuevo Estatuto de Autonomía, y 2208 y 841, de la respectiva parte económica y fiscal del nuevo marco regulador del REF; en total, así, pues, se echan en falta en las cuentas unos 450 millones). En términos jurídicos, la cobertura del REF ahora precisamente en el Estatuto de Autonomía impide (como ocurría antes) que por ley ordinaria puedan desatenderse los requerimientos resultantes del mismo. Las diferencias, sobre todo, se sitúan en el plano de las inversiones —y, especialmente, no en el caso de las directas que apenas se alteran, sino en las que se producen vía trasferencias (infraestructuras hidráulicas, carreteras, educativas, vivienda y turismo, lucha contra la pobreza—, donde se calcula que faltan unos 320 millones). Y es que, por centrar la controversia, si bien el Gobierno de la Nación considera necesario contemplar para el archipiélago una inversión superior a la media conforme al REF, discrepa que en su cálculo deban dejar de computarse determinadas cantidades (por ejemplo, las subvenciones al transporte aéreo y marítimo de personas y mercancías); lo que el Gobierno de Canarias considera como atentatorio al «fuero canario». Tampoco encuentra respaldo, por otra parte, la incorporación a la normativa presupuestaria de la exigencia de una tributación mínima en el impuesto de sociedades (alrededor del 15% de los beneficios contables); de la que se excluyen sí algunas piezas (como la RIC o la ZEC), pero no el REF con carácter general: un aspecto que asimismo NC —en general, de acuerdo con el proyecto presupuestario— estima preciso corregir. Y, en fin, los reproches al proyecto presupuestario incluyen la falta de ejecución de 327 millones provenientes del ejercicio anterior. En una reunión posterior a la presentación de los presupuestos, y celebrada para evitar la presentación de una enmienda a la totalidad por CC, no se vislumbró la posibilidad de alcanzar un acuerdo.

Esta falta de entendimiento se reflejó, igualmente, en el último debate sobre el estado de la nacionalidad de la precedente legislatura, y en el que el presidente del gobierno aprovechó para hacer un balance general de los cuatro años. Según su exposición, 120.000 personas más encontraron trabajo (y los parados son 89.000 menos), lo que representa un incremento de los ocupa-

dos de un 15 % (por encima de la media en España, 8,5%) y un aumento de la población activa de 30.000 personas (número que coincide en cambio con la pérdida en España). Reconoció sin embargo que la tasa del riesgo de pobreza, aunque disminuyó en 4,5 puntos, sigue siendo mayor que en 2008 (40,2 % por 34,8%). Las listas de espera se redujeron en un 21 % (10.000 personas) y en un 20% el abandono escolar. Los nuevos dependientes, por otra parte, se estimaron en unos 5.000, la mayor cantidad de los últimos tres años. Y como nuevas acciones ya, se proponen, en materia de protección social, una aportación en 5 años de 275 millones en concepto de renta de inclusión (a expensas de la aprobación de la nueva ley de servicios sociales, que finalmente se produjo antes de terminar la legislatura), mayor dinero en sanidad, disminuir los precios de las titulaciones académicas y aumentar en 14.000 la lista de nuevos dependientes. El balance así presentado, desde luego, dista de ser igual de satisfactorio para la oposición. Para UPodemos, la situación es peor que hace cuatro años y NC, más matizadamente, reconoce que, aunque ha mejorado, lo ha hecho pese al Gobierno. Pero fue el PSOE en que mantuvo la crítica más áspera y, tal vez por eso, resultó así que la totalidad de las mociones presentadas al término del debate sobre el estado de la nacionalidad por esta formación fueron rechazadas. En total, se presentaron 180 propuestas, habida cuenta de la existencia de un límite de 30 por cada formación política. En cambio, todas las del CC se aprobaron, así como las de Agrupación Socialista Gomera; y también, todas menos una, en el caso del PP (29: no prosperó la creación de una gerencia unitaria en sanidad), gracias al apoyo recíproco que se prestaron entre sí estas fuerzas, al que en ocasiones puntuales, además, se sumó UPodemos y NC (a las de CC) y esta última formación (incluso, a alguna del PP). El bloque de la oposición no actuó, pues, de forma tan compacta, aunque se pudo visualizar su unidad de acción.

Los presupuestos anuales, finalmente, no salieron adelante, como es bien sabido; y ello provocó la convocatoria anticipada de elecciones generales. Ya por entonces, sin embargo, tras el cambio político registrado en Canarias como consecuencia de los precedentes resultados de las elecciones autonómicas, de frío, cuando menos, el clima de las relaciones de colaboración con el Estado, comenzó a pasar a ser más cálido y acogedor. Con la prórroga de los presupuestos anteriores se estima que unos 400 millones de euros pudieron recuperarse, y no solo; además, aun tratándose de subvenciones nominativas, algunas otras cantidades igualmente se restituyeron por vía de la aprobación del correspondiente real decreto, para el agua de riego (solo 8 millones, pero muy repartidos: alrededor de unos 5.000 beneficiarios), la lucha contra la pobreza (18 millones: en este caso, procedentes de la cantidad presupuestada en 2018, en que de los 30 previstos solo 12 se habían recibido) y, ya a finales de año, para el funcionamiento de plantas potabilizadoras de agua para asegurar el abastecimiento de agua potable a la población (otros 8,5 millones).

Más se sintieron, con todo, las bondades del nuevo clima reinante en las relaciones con el Estado conforme avanzaban los meses. Fruto de las buenas relaciones, en efecto, Canarias garantizó el mantenimiento de su representación en Bruselas (en la REPER), para encargarse de los asuntos relativos a las regiones ultraperiféricas. También cristalizó el buen entendimiento en la aprobación por el Gobierno de la Nación del Real Decreto 605/2019, que, al autorizar la transacción alcanzada con distintas Administraciones Canarias (Comunidad Autónoma, Cabildo Insular de Tenerife y el propio Ayuntamiento de La Laguna: justamente, para autorizar a estas dos últimas corporaciones locales a transigir, se aprobó uno de los decretos-leyes a que antes se hizo mención), asegura la continuidad de las obras de reposición y reurbanización en curso en un barrio del indicado municipio (aunque, en este caso, el compromiso con el ejecutivo anterior parecía firme). Y, asimismo, con la constitución de sendas comisiones mixtas para las servidumbres

acústicas en los aeropuertos de Tenerife Sur y Lanzarote en aplicación de la Ley de Navegación Aérea (reformada por Ley 5/2019)

Pero entre la sintonía alcanzada, sobre todas las actuaciones llevadas a efecto, acaso merezca destacarse el apoyo proporcionado al archipiélago mediante la aprobación el Real Decreto-Ley 12/2019, de 11 de octubre, que incluyó un conjunto de medidas urgentes para paliar los efectos de la insolvencia de Thomas Cook. Millones de viajeros (unos 2,6 en 2018) eran atendidos por este grupo empresarial para trasladarse y alojarse tanto en Baleares (el 28% de su cuota de mercado en España) como a Canarias (62%). A raíz de la presentación de su solicitud para iniciar el procedimiento de insolvencia a finales de septiembre, la reacción gubernativa resultó inmediata, entre otras razones, porque de golpe se cancelaron con ella 475.000 asientos de avión, lo que puso en peligro, sobre todo, la temporada alta que apenas estaba a punto de comenzar en Canarias. Entre otras, se incluyen en el Decreto-Ley 12/2019 medidas en materia de empleo (artículos 2 y 3), apoyo financiero al sector turístico (artículo 4), subvenciones a las Comunidades Autónomas (artículo 5) y la regulación de un Fondo Financiero para la competitividad turística (artículo 6). En ejecución del artículo 5, el Consejo de Ministros autorizó en noviembre, previa la formalización del correspondiente convenio, la concesión de los 15 millones de euros previstos para Canarias distribuidos en cinco líneas diferentes de actuación para recuperar la conectividad, consolidar la diversificación del destino y fortalecer la oferta turística (así: 9,22 millones, para acciones de promoción exterior, fidelización de destinos acuerdos de comarketing, estudios y apertura de nuevas rutas y mercados y, casi la mitad, planes de promoción interior y mejoras en destino en cada una de las islas; 2,5 millones, para impulsar la digitalización y la formación de las empresas turísticas y la comercialización directa del producto; 1,5 millones, para diversificar segmentos y desestacionalizar el destino y patrocinio de eventos; otros 2 millones, para medidas de adaptación al cambio climático y de promoción de la sostenibilidad; y 280.000 euros, para trazar un plan de gestión y comunicación de crisis, que defina una estrategia de contingencia para afrontar nuevas quiebras, incendios o lluvias torrenciales).

Y, por otra parte, en aplicación del artículo 4, ya finales de año, el Consejo de Ministros autorizó igualmente la suscripción de un convenio con el ICO para atender las necesidades financieras de las empresas afectadas por la crisis hasta un importe de 200 millones de euros (entre otros, se beneficiarán de las líneas de crédito abiertas por las entidades financieras aquellos autónomos y empresas que tienen facturas adeudadas por Thomas Cook). Aparte de su contenido, sin embargo, interesa también resaltar que, una vez tramitado el decreto-ley por un gobierno en funciones, vino a convalidarse por la diputación permanente del Congreso; y a acordarse, en lo que vino a ser una novedad en la historia de la democracia, su tramitación ante la diputación como proyecto de ley. Se presentaron enmiendas parciales por los distintos grupos, y una parte de ellas se acogió, llegando incluso a aprobarse el proyecto de ley por la diputación permanente del Congreso, hecho también inédito: el texto resultante terminó incluyendo no pocas mejoras, por ejemplo, las cuantías previstas en los artículos 4 y 5 aumentaron de forma significativa (hasta 500 y 30 millones, respectivamente) y, además, se incorporaron nuevas medidas de carácter fiscal y de mejora de la conectividad (particularmente, en el caso de Canarias). No hubo tiempo sin embargo para la tramitación ante el Senado, por lo que se truncó la aprobación definitiva de la ley y la iniciativa emprendida terminó decayendo. Por el momento, no están previstas más medidas, aunque tampoco están del todo descartadas: se ha podido recuperar un 75 % de las plazas, y la prevista reducción de las tasas aéreas, en ruta de ENAIRE y de AENA, induce a pensar en la innecesariedad de acordar nuevas reducciones.

Es de esperar que el clima y la buena relación entre gobiernos se mantenga, porque, por ejemplo, también a finales de año, Marruecos aprobó en comisión parlamentaria (la comisión de asuntos exteriores de su Cámara de Representantes) sendas leyes, con vistas a ampliar su espacio marítimo; y que, aparte de consolidar su control sobre el Sahara Occidental, porque toma como referencia al efecto los territorios ocupados, incluye la ampliación de su plataforma continental hasta 350 millas: lo que, además, y precisamente por trazarse ahora la línea desde tales territorios, se solapa con la demarcación de las aguas españolas y alcanza hasta donde se ubica el volcán Tropic (lo que no pasaría de no haber sido así), la mayor reserva natural en telurio y cobalto de la zona (metales altamente valorados por la industria tecnológica), y que se incluye además dentro del ámbito de la solicitud cursada por España ante la ONU en 2014 para aumentar su plataforma continental, también hasta 350 millas. Prevista la aprobación de estas dos leyes antes de fin de año, sin embargo, ha quedado ahora aparcada y retirada del orden del día del pleno en que estaba prevista su aprobación. A falta de un acuerdo entre España y Marruecos, no es fácil alterar el actual «statu quo», que pasa por el reconocimiento «de facto» del criterio de la línea mediana, como acreditó el asunto de las prospecciones petrolíferas efectuadas en la zona hace pocos años (cada Estado hizo las suyas a uno y otro lado de la indicada línea); y es también el criterio de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para resolver la controversias entre Estados (Marruecos arguye que no es con un Estado sino con unas islas con las que mantiene la disputa y que por tanto no es equitativo, pero otras circunstancias como son la elevada densidad de población de las islas y su dependencia del mar que las circunda podrían también invocarse en su contra).

Será preciso contar la colaboración en este frente, que por ahora sigue abierto, y que puede no ser el único, porque en la lucha contra la inmigración irregular, si bien ha descendido en el conjunto de España de forma ostensible de 62.000 a 30.000 durante este último año, no ha sido así en Canarias, donde ha subido a 2.500 personas, un 70% más que el año pasado (bien lejos, en cualquier caso, de los 30.000 que alcanzaron sus costas en 2006). Una reunión al más alto nivel está prevista al respecto a comienzos del nuevo año.

Y también se precisará la colaboración para el desarrollo del nuevo texto estatuario, en lo que al marco de competencias se refiere, y que resulta obligado acometer como consecuencia del nuevo Estatuto de Autonomía (también está por ver si avanzan en el plano interno las negociaciones encaminadas a la aprobación de una nueva legislación electoral, así como sobre cabildos y ayuntamientos). Ya se ha presentado un estudio para identificar las materias a las que pueden afectar las nuevas competencias (ordenación y gestión de las costas; salvamento marítimo; paradores de turismo; transporte marítimo; ejecución de la legislación penitenciaria; comercio exterior; permisos de trabajo para extranjeros no comunitarios; competencias en puertos, aeropuertos y transporte aéreo; gestión de las telecomunicaciones; defensa de la competencia; seguridad privada; y tutela financiera de las corporaciones locales); pero no hay un calendario establecido, ni tampoco existe el mismo grado de prioridad sobre todas ellas para efectuar los trasposos pertinentes: parece que, precisamente, es con la última de las antes citadas con la que quieren comenzarse los correspondientes procesos de trasferencias.

2020

ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

2020 ha sido el año de la pandemia. Y todos los esfuerzos prácticamente se han volcado así en tratar de combatir las devastadoras consecuencias causadas por la COVID-19. Si aterradoros han sido los estragos en el plano sanitario, no han sido menos adversos los terribles efectos producidos sobre la economía. Especialmente acusados en territorios que viven del sector de los servicios y, particularmente, cuando, además, se trata de la hostelería y del turismo, como, por todos, es el caso de Canarias cuya prosperidad depende por completo de la «salud» de estas actividades.

La crisis desencadenada por la pandemia, asimismo, ha tenido unas manifestaciones bien visibles en el archipiélago de las que resaltamos ahora, en particular, dos de ellas:

El cúmulo de actuaciones programadas por los Poderes Públicos y cuyo desarrollo podía haberse vaticinado para este año han quedado congeladas casi del todo: por todas, el plan previsto para el desarrollo de las nuevas competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por el Estatuto de Autonomía tras su reforma en 2018, en distintas materias ya mencionadas en informes anteriores. El traspaso de una docena de competencias se ha demorado así al año próximo. En su lugar, y en el de tantas otras actuaciones igualmente previstas, ha habido que atender las urgencias sanitarias y económicas demandadas para combatir a la COVID-19. Ha irrumpido así un auténtico «Derecho de excepción». El tiempo dirá si resulta atinado este calificativo para referirse a lo que de forma más pacífica se ha dado también en llamar el «Derecho de la crisis». Pero, en todo caso, no cabe silenciar sus rasgos más sobresalientes. Porque, por un lado, la aplicación del ordenamiento jurídico vigente hasta la fecha ha quedado desplazada: no pocas de sus normas (por ejemplo, en materia tributaria) han sido objeto de suspensiones, moratorias y aplazamientos. Y, por otra parte, su espacio ha sido cubierto por la aprobación de una amplísima lista de normas de carácter coyuntural y vigencia limitada, incluso, desde el punto de vista espacial (por ejemplo, en el último tramo del año, la isla de Tenerife fue objeto de atención normativa singular, producto de la expansión en ella de la pandemia), aunque, sobre todo, desde la perspectiva temporal: lejos del carácter estable y permanente de las normas que en aras de la seguridad jurídica aspiran a regular nuestra convivencia. Tan amplio y variopinto cuadro normativo pone en entredicho la propia idea de ordenamiento en tanto que conjunto ordenado y sistemático de normas. Máxime cuando, sobre todo, es el sistema de fuentes del Derecho, lo que cabría denominar su «sistema operativo», lo que se ha visto seriamente trastocado. El binomio normativo sobre el que habitualmente descansa dicho sistema (leyes y decretos) ha sido sustituido por otro, mucho menos habitual, en tanto que solo se legitima ante circunstancias extraordinarias (decretos-leyes y órdenes). Así las cosas, la alteración de las normas no ha alcanzado solo a su estructura y contenido sustantivo propio, sino que lo ha hecho también a su forma e, incluso, a su rango.

Por otro lado, importa asimismo resaltar, y en este caso valorar en cambio en términos más favorables, el formidable aumento no solo cuantitativo sino también cualitativo de las relaciones cooperativas entre centro y periferia, Estado (central) y Comunidades Autónomas, impulsado

por las circunstancias que han hecho imprescindible la multiplicación de lo que se ha dado en denominar como «cogobernanza». Sólo mediante un ejercicio armónico y coordinado de la acción entre los sujetos responsables, dada la envergadura del adversario a abatir, podían llegar a buen puerto y resultar eficaces las medidas adoptadas para combatir la crisis de la COVID-19, que por otro lado requieren en no pocas ocasiones adaptarse a las distintas circunstancias singulares de cada territorio. La declaración del estado de alarma en marzo desató un imponente efecto centralizador en un primer momento; aunque no por ello quedaron orilladas las Comunidades Autónomas que continuaron siendo las entidades responsables de la gestión de las materias y de los servicios bajo su competencia, particularmente, en materia sanitaria. En todo caso, el panorama cambió, incluso bajo la propia vigencia de dicho estado de alarma, a partir de la ratificación en mayo de su cuarta prórroga. El incremento de la cooperación empezó a sentirse poco después, a partir de junio, cuando comenzaron a desarrollarse las distintas fases de la denominada «desescalada». Permaneció viva bajo el breve periodo de la «(nueva) normalidad» que advino en verano. Y ya en otoño, cuando hubo que declarar de nuevo el estado de alarma para combatir la segunda ola de la pandemia a fin de dar amparo a las medidas limitativas de la libertad que en el indicado trance resultaba menester adoptar, no se prescindió en absoluto de la experiencia cooperativa desarrollada durante los meses anteriores, sino que, al contrario, se mantuvo la cooperación al confiarse a las máximas autoridades autonómicas, la competencia para adoptar dichas medidas en sus respectivos territorios como autoridades delegadas por el Gobierno de la Nación.

A diferencia de lo expuesto con anterioridad, y si cuanto antes mejor sea la desaparición de ese Derecho de la excepción o de la crisis al que nos referimos entonces, lo deseable sin embargo, en este otro caso, es que las relaciones cooperativas se conserven en el tiempo y se fortalezcan, incluso. Abundaremos sobre todo ello de forma más detallada y completa en los dos apartados que siguen. Antes, sin embargo, valga referirse, todavía dentro del apartado que ahora nos ocupa, a la escasa actividad institucional desarrollada este año en el ámbito del archipiélago, a la postre por las mismas razones (la atención prioritaria y casi exclusiva en la lucha contra la pandemia y sus efectos).

Como acontecimientos más relevantes, cabe destacar, en el plano autonómico, la sustitución en dos de sus consejerías de sus titulares respectivos. Primero, fue la titular de sanidad la que resultó destituida en el peor momento de la pandemia (marzo), y D. Blas Trujillo Oramas vino a ocupar el cargo, aun cuando después de un relativamente largo periodo de interinidad en que sus funciones se desarrollaron por el titular de Presidencia y Justicia. Más tarde se produjo la dimisión de la titular de educación cuyo puesto pasó a ocuparlo D.^a Manuela Armas Rodríguez, tras un periodo asimismo provisional en que el titular de política territorial se ocupó de desarrollar sus funciones. Ambos nombramientos se produjeron, a la vez, en mayo. Ya en el plano insular, aun cuando sin cambios relevantes que destacar, ha quedado en precaria situación el gobierno en el Cabildo de Fuerteventura, sin poder aprobar sus presupuestos anuales y con dos consejeros destituidos que tenían bajo su responsabilidad áreas de gobierno importantes: su inasistencia al pleno convocado a finales de año a tal fin fue lo que impidió su aprobación por la corporación insular; por lo que es posible que los cambios resulten inminentes. Y, en fin, en el plano municipal, el episodio más importante ha sido el triunfo de la moción de censura en el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife (con el cambio de criterio de Ciudadanos a raíz de un relevo de sus dirigentes), como consecuencia de la cual la alcaldía pasó a manos de CC, resultando desalojada de ella el PSOE. Aunque ha habido otros cambios de gobierno municipal: a resultas de una moción de censura, y en la misma dirección sucedieron las cosas en Haría (Lanzarote); también, el alcalde socialista en Valle Gran Rey (La Gomera) resultó destituido median-

te una moción de censura, en este caso, a favor de NC (con el apoyo de ASG); al igual que en La Oliva (Fuerteventura), en este caso, a favor de Gana Fuerteventura (coalición de la que el PP forma parte; y con el apoyo del PSOE y Podemos), para desalojar a CC del único municipio cuyo gobierno conservaba en la isla. De menor relevancia fueron los cambios, porque solo se trataba en estos casos de compartir responsabilidades de gobierno, en Guía (ahora, el PSOE, junto a NC) y Santa Cruz de la Palma (ahora el PSOE, junto al PP).

Entre la actividad desarrollada por los partidos políticos, destacan sendos episodios sucedidos en CC: a primeros de año, la indisciplina —por su imprevisto voto en contra en la investidura del actual Presidente del Gobierno, en lugar de la abstención acordada por el partido, y apartándose así de sus indicaciones— de su única representante en el Congreso de los Diputados, persona de la máxima relevancia de la formación, se saldó con una multa de 1.000 euros (signo de la relevancia de la persona afectada y del peso del partido en Tenerife; en tanto que otras islas se decantaban por la imposición de una sanción más ejemplar); por otro lado, a mediados de otoño, se celebró el congreso de la formación política, y en él resultó elegido nuevo secretario general quien durante la pasada legislatura ocupó el cargo de Presidente del Gobierno de Canarias: al compás de los tiempos, dicho congreso se celebró de forma virtual, signo de la anormalidad del período atravesado este año, y sobre la que enseguida abundaremos.

ACTIVIDAD NORMATIVA

Apenas 7 leyes se han aprobado en 2020. Por el contrario, han sido 24 los decretos-leyes aprobados. Signo también de la anormalidad de estos tiempos, el instrumento del decreto-ley ha resultado la figura primordial a la que se ha recurrido en Canarias para adoptar las medidas que se han considerado necesarias para combatir las devastadoras consecuencias causadas por la COVID-19 en el archipiélago.

El dato de las escasas leyes aprobadas durante este año llama tanto más la atención si se repara, además, en que, salvo la última (Ley 7/2020: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2021 [BOE núm. 41, 17/02/2021]: cumpliendo el compromiso y la arraigada tradición en las islas de su aprobación antes del término del año anterior, como corresponde), todas las demás traen su causa de la tramitación como proyectos de ley de decretos-leyes aprobados con anterioridad. Todavía antes de la pandemia, una de ellas (Ley 1/2020: ayudas para la adquisición de medicamentos a pensionistas y personas con renta inferior a 18.000 euros [BOE núm. 197, 20/07/2020]); y ya durante su transcurso, y debido a la postre a su causa, las restantes, (Ley 2/2020: suspensión de títulos habilitantes en juegos y apuestas [BOE núm. 305, 20/11/2020]; Ley 3/2020: medidas de carácter social para atender personas en situación de vulnerabilidad por la crisis [BOE núm. 305, 20/11/2020]; Ley 4/2020: medidas económicas, fiscales financieras y fiscales para afrontar la COVID-19 [BOE núm. 329, 18/12/2020]; Ley 5/2020: régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal [BOE núm. 10, 12/01/2021]; y 6/2020: modificación del régimen de la radio y televisión públicas [BOE núm. 41, 17/02/2021]). La Ley 1/2020, así, tuvo su origen en el Decreto-Ley 1/2020; la 2/2020, en los Decretos-Leyes 3 y 5/2020; la 3/2020, en los Decretos Leyes 6 y 9/2020 (BOE núm. 66, 18/03/2021); la 4/2020, en los Decretos Leyes 4, 7 y 10/2020 (BOE núm. 66, 18/03/2021); la 5/2020, en el Decreto-Ley 12/2020; y la 6/2020, en el Decreto-Ley 11/2020. Entre los decretos-leyes mencionados, no exenta de relevancia jurídica tuvo la controversia suscitada por el Decreto-Ley 5/2020 al derogar antes de su convalidación el anterior Decreto-Ley 3/2020, sobre la misma materia y con su mismo contenido, porque, como advirtió el Consejo Consultivo (DCC 101/2020), de este modo, podrían aprobarse sucesivos decretos-leyes

sustrayéndolos al control parlamentario. Y entre las leyes destaca la Ley 3/2020, en materia social, con la creación de un ingreso de emergencia como antesala al establecimiento del ingreso mínimo vital en el Estado y la flexibilización de las condiciones de acceso a la prestación canaria de inserción. Y, sobre todo, la Ley 4/2020, por la pléyade de medidas contingentes que incorpora en distintas direcciones (así, junto a la creación de una nueva línea de ayuda a favor de los trabajadores autónomos —regulación precisada después de ciertos ajustes para adecuarse al orden de distribución de competencias estatales y autonómicas—, diversas medidas de agilización de la gestión en variadas materias: contratación administrativa, expedientes de gastos, ayudas y subvenciones, presupuestaria, administrativa, de personal, educativas y fiscales, etc.). Los presupuestos autonómicos para 2021 (Ley 7/2020), en fin, aumentan en un 5% (unos 400 millones, cifra coincidente prácticamente con la pérdida de la recaudación fiscal prevista), y el gasto social pasa a representar el 75% del total: son, pues, unos presupuestos de carácter moderadamente expansivo ante la magnitud de la crisis económica a que tratan de hacer frente, con la pérdida de más de un 20% del PIB (unos 11.000 millones de euros) y de un 25% de desempleo (según datos de la EPA), gracias a la supresión de los límites al déficit y la regla de gasto, junto a la utilización de los remanentes y el superávit de años anteriores (un superávit que, por lo demás, ha vuelto a producirse en 2020: según datos de la AIRF, un 0,5%; la única Comunidad Autónoma del país).

Aparte de los ya indicados se han aprobado otros decretos-leyes, sea en materia tributaria, sobre todo, para la modificación del régimen del IGIC (Decretos-Leyes 2/2020: reforma de su régimen simplificado y del régimen especial de agricultura, ganadería y pesca [BOE núm. 46, 23/02/2021]; 8/2020 [BOE núm. 66, 18/03/2021], 13 [BOE núm. 67, 19/03/2021] y 18/2020: establecimiento del tipo cero para la importación y entrega de determinados productos [BOE núm. 67, 19/03/2021]; y 19/2020: en concreto, para mascarillas y otros productos sanitarios [BOE núm. 68, 20/03/2021]), y la del AIEM (Decreto-Ley 21/2020 [BOE núm. 68, 20/03/2021]); sea también para el establecimiento de un régimen sancionador propio por el incumplimiento de las medidas dispuestas para afrontar la pandemia (Decreto-Ley 14/2020); la adopción de medidas de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial (Decreto-Ley 15/2020); la adaptación de la prestación canaria de inserción al ingreso mínimo vital (Decreto-Ley 16/2020 [BOE núm. 67, 19/03/2021]); en materia turística (Decreto-Ley 17/2020: condiciones de acceso a los establecimientos turísticos [BOE núm. 67, 19/03/2021]); y de servicios sociales (Decreto-Ley 20/2020: el abono mediante un pago único de 250 euros de una prestación extraordinaria a los titulares de las pensiones más desfavorecidas como forma de compensación a sus gastos contraídos por la adquisición de material sanitario para hacer frente a la pandemia); para la garantía de las escuelas infantiles de titularidad municipal (Decreto-Ley 22/2020 [BOE núm. 69, 22/03/2021]); la adaptación de los centros de atención inmediata para el acogimiento de menores extranjeros no acompañados (Decreto-Ley 23/2020 [BOE núm. 69, 22/03/2021]); y la adopción de medidas urgentes en vivienda, transportes y puertos (Decreto-Ley 24/2020 [BOE núm. 69, 22/03/2021]). De carácter meramente temporal muchos de ellos (por todos, los recaídos en materia del IGIC, a propósito del establecimiento de tipo cero en una serie de productos, razón por lo que acaso no se modifique la normativa legal correspondiente; aunque también, el pago único de prestaciones sociales de carácter extraordinario; o la exigencia de tests para acceder a establecimientos turísticos), sobresale, junto al establecimiento de un régimen sancionador propio para afrontar los incumplimientos de las medidas anti COVID (Decreto-Ley 14/2020), sin la menor duda, el Decreto-Ley 15/2020, debido al controvertido cumplimiento de su presupuesto habilitante, en tanto que incluye muy variadas medidas: en materias como turismo y urbanismo (donde las modificaciones afectan a una treintena de disposiciones), actividades clasificadas, aguas y costas, y regulación del sector eléctrico: la mayor parte de las cua-

les orientadas a la reducción de cargas y simplificación de trámites. En términos generales, se pronunció en contra el Consejo Consultivo (DCC 357/2020). Más allá de ello, también se suscitó a la sazón una interesante controversia en torno a las cláusulas en ocasiones denominadas como de «mantenimiento» o «salvaguardia» del rango reglamentario de determinados preceptos (no era la primera vez, con anterioridad, DDCC 100 y 103/2020; después, DCC 469/2020), como es la que alberga la disposición final 10.^a de dicho Decreto-Ley 15/2020: «Los preceptos reglamentarios que sean modificados de forma expresa o tácita por el presente Decreto ley mantendrán su rango original» (también lo harán después el Decreto-Ley 23/2020: disposición final 1.^a y el Decreto-Ley 24/2020: disposición final 2.^a), en línea con el criterio consagrado asimismo por el Estado a partir del Real Decreto-Ley 17/2020: disposición final 10.^a (también, después, los Reales Decretos-Leyes 20 y 26/2020: disposiciones finales 8.^a y 14.^a, respectivamente). Para despejar los recelos expresados por la jurisprudencia constitucional acerca de la incorporación a los decretos-leyes de normas de carácter reglamentario (por todas, STC 14/2020; antes, STC 12/2015), se evita de este modo la elevación de rango de dichas normas. Pero es dudosa la corrección jurídica de esta técnica normativa consistente en que normas en principio de rango legal puedan disponer, determinar y decidir en cada caso sobre el rango de las disposiciones que se contemplan en ella. A la par de que se abren también no pocas incógnitas acerca de sus consecuencias, singularmente, en lo relativo a su régimen de impugnación, y si a resultados de su proclamado valor reglamentario dichas disposiciones pueden cuestionarse entonces en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. El mismo resultado podría conseguirse posiblemente sin tales riesgos al socaire de otras formulaciones alternativas, como la que, en el caso del Estado, ha acogido el Real Decreto-Ley 39/2020 (el último del año, cuya disposición final 3.^a dice así: «Las disposiciones reglamentarias que resulten modificadas por este real decreto-ley podrán ser, posteriormente, modificadas por normas de rango reglamentario»); en coincidencia con algún otro anterior, como el Real Decreto-Ley 23/2020 (disposición final 7.^a). No la elevación de rango, pero sí se evita de este modo la congelación del rango de tales normas, con lo que seguramente habría bastado para alcanzar lo que en realidad se pretende.

Al margen de las normas legales propiamente dichas, pero a la postre con su mismo rango normativo, no cabe dejar de referirse a la reforma puntual del Reglamento de Parlamento de Canarias aprobada en mayo de este año (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias de 15 de mayo), esto es, poco después de la más global realizada el año anterior (como es habitual, al final entonces de la pasada legislatura), con vistas a favorecer la participación y el ejercicio del derecho al voto en situaciones como la desencadenada por la pandemia.

Y, en fin, en lo que a la actividad reglamentaria concierne, si bien bajo mínimos, se han aprobado órdenes importantes (también, decretos del presidente) para combatir los efectos de la pandemia sobre la salud, como ya fuera el caso la Orden de 11 de marzo de 2020, adoptada antes incluso de la propia declaración del estado de alarma. Destacan, por todas, las medidas contenidas en el Acuerdo del Gobierno de Canarias de 19 de junio de 2020, por el que se aprobó la transición hacia la nueva normalidad a la finalización de dicho estado. Y, después, cuando hubo que volverse a declarar el estado de alarma, el Decreto 87/2020, de 9 de diciembre, del Presidente, por el que se dispuso el cierre perimetral de la Comunidad Autónoma ante el avance de la denominada «segunda ola» de la pandemia, y se determinaron las pruebas diagnósticas exigibles a las personas autorizadas para acceder al archipiélago (la Orden de 14 de diciembre de 2020 desarrollaría estas previsiones). De modo particular, para atender la singular situación atravesada por Tenerife, se dictó el Decreto 78/2020, de 12 de noviembre, del Presidente, primero; y el Decreto 91/2020, de 16 de diciembre, después, en ejecución del Acuerdo del Gobierno de la misma

fecha, dado que no venían a contenerse los estragos causados por la COVID-19 en dicha isla. Y en el ámbito local, ya por último, cabe destacar la falta de la obligada adaptación de los planes de urbanismo a su marco legal de aplicación en un porcentaje todavía importante, en tanto que alcanza a más la mitad de los municipios: los que lo tienen adaptado representan solo el 39% del total.

CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL Y RELACIONES DE COLABORACIÓN CON EL ESTADO

Escasa ha sido la conflictividad constitucional este 2020 y, además, se ha disipado una buena parte de la que surgió el año anterior a resultas de la masiva aprobación entonces de nuevas leyes como broche de cierre de la pasada legislatura. Han fructificado prácticamente todas las negociaciones emprendidas a tal fin en la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado, de cuyo inicio ya dimos cuenta en el *Informe* correspondiente a 2019: sea mediante el establecimiento acordado en su seno de los criterios interpretativos de las normas cuestionadas, o con la propuesta de nueva redacción (o de supresión) de los preceptos controvertidos, se resolvieron así las diferencias en materia de patrimonio cultural (Ley 11/2019), pesca (Ley 15/2019), régimen especial de ordenación territorial de La Palma, El Hierro y La Gomera (Ley 14/2019) y servicios sociales (Ley 16/2019); y, en su mayor parte, las suscitadas también en materia de calidad agroalimentaria (Ley 6/2019), subsistiendo en este último caso solo una discrepancia puntual en torno a su art. 19 (sobre el denominado «vino de plátano»: para el Estado, atendida la normativa básica, sólo puede recibir dicha calificación el producto proveniente de uva fresca o mosto de uva; se trataría, pues, de una inconstitucionalidad mediata o indirecta, en la terminología de la jurisprudencia constitucional) que dio lugar al RI 440/2020. Buena muestra del positivo funcionamiento de la Comisión Bilateral es que las desavenencias surgidas con posterioridad también han podido solventarse en dicha sede: reconfigurada su composición a resultas de la designación de los nuevos representantes por parte de la Administración General del Estado (Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de junio de 2020) a raíz a su vez de los cambios en el organigrama del Gobierno de la Nación, prosperaron las negociaciones abiertas, procedentes todavía de sendas leyes aprobadas el año pasado aunque ya bajo el nuevo Gobierno de Canarias surgido de las últimas elecciones: medidas urgentes de ordenación del empleo público en Canarias (Ley 18/2019) y presupuestos generales de la Comunidad Autónoma (Ley 19/2019: art. 45); así como las surgidas con ocasión de las primeras iniciativas legislativas aprobadas este año a las que ya hemos aludido en el apartado anterior: adquisición de medicamentos por pensionistas (Ley 1/2020: art. 5) y configuración de la prestación económica reconocida a favor de los trabajadores autónomos como ayuda de asistencia social desvinculada de la Seguridad Social (Decreto-Ley 4/2020: art. 3). Como consecuencia directa de la pandemia, sin embargo, se ha suscitado a última hora un conflicto de competencias que no ha podido evitarse, como ya quedó indicado, y que ha dado lugar al CC 6201/2020, en torno al Decreto 87/2020, también mencionado antes: y es que, con vistas a evitar el colapso de la actividad turística, el Gobierno de Canarias quiso admitir las pruebas de antígenos (como alternativa a los PCR y TMA) para los turistas llegados a las islas provenientes de otro Estado. Con ocasión de la sustanciación del conflicto, la iniciativa autonómica quedó en suspenso al haberse invocado al efecto el art. 161.2 de la Constitución; y no dejó de consignarlo así el propio Gobierno de Canarias (Decreto 93/2020, de 22 de diciembre, del Presidente). También a última hora se han iniciado negociaciones en la Comisión Bilateral en relación con algunas previsiones incorporadas al controvertido Decreto-ley 15/2020 (artículos 2 y 5; y disposiciones transitorias 12.^a y 3.^a y final 9.^a), al que asimismo se hizo alusión en el precedente apartado.

Al igual que el año anterior tampoco cabe pasar por alto en este apartado del *Informe* algunos otros episodios atinentes a la vida judicial. En el caso del Tribunal Supremo, cabría destacar: en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, la Sentencia 564/2020, de 26 de mayo (RC 1327/2018), atendida su relevancia general, en tanto que confirma la ilegalidad de un acuerdo municipal adoptado en Pleno, justamente por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, con vistas a enarbolar la «bandera de las siete estrellas verdes» en lugar destacado del edificio del Ayuntamiento: se avala así la prohibición de izar banderas no oficiales en el exterior de los edificios públicos. En el de la jurisdicción civil, y por los estrechos lazos de Canarias con el Sahara, la Sentencia 207/2020, de 29 de mayo (RC 3226/2017), en contra de la consideración como nacionales de origen de los ciudadanos saharauis nacidos antes de la descolonización. Y en el de la jurisdicción penal, el definitivo archivo de las actuaciones emprendidas contra el anterior presidente del Gobierno de Canarias en su etapa de regidor municipal (a resultas de un préstamo otorgado a la empresa concesionaria del servicio de grúas y la ulterior prórroga del contrato). A escala territorial sobresalen sendas resoluciones dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sentencias 136 y 151/2020, de 29 de mayo y 15 de junio) que allanan el camino para la construcción de un gran parque acuático en el sur de Gran Canaria de 121.000 metros cuadrados, en tanto que rechazan sendos recursos contra la suspensión de la vigencia del plan anterior (que preveía el paso del futuro tren por la zona) y contra la aprobación del plan de mejora turística (que daba cobertura a la iniciativa proyectada en el indicado espacio). Sendas resoluciones adversas a España en el ámbito de la justicia europea, y relacionadas con Canarias, en fin, tampoco pueden dejar de apuntarse: por un lado, y otra vez como en el año anterior, a raíz de un nuevo incumplimiento del plazo para la aprobación de normas sobre prevención de inundaciones en las demarcaciones hidrográficas de Canarias; y, por otro, con el reconocimiento de la competencia de los juzgados de instrucción para recibir peticiones de asilo, y de la falta de justificación del internamiento de los solicitantes de protección internacional ante la insuficiencia de plazas de acogida (en línea con el criterio del Abogado General de la Unión y de la Comisión; y en contra del que sustentaba el Ministerio Fiscal: estimándose de este modo la cuestión prejudicial promovida por un juzgado del Sur de Gran Canaria).

Si, en términos generales, cabe concluir a la vista de lo expuesto que la conflictividad ha descendido, por el contrario, ha aumentado exponencialmente la atención del Estado hacia Canarias, unas veces, directamente, a través de la adopción de medidas justificadas en base a las peculiaridades del archipiélago; y, en otras ocasiones, intensificando las relaciones con la Comunidad Autónoma. La pandemia causada por el COVID-19 se declaró por la OMS el pasado 11 de marzo. Pues bien, ese mismo día, antes incluso de la declaración del estado de alarma, la Comunidad Autónoma comenzó el combate contra la enfermedad y sus devastadoras consecuencias (mediante Orden de 11 de marzo de 2020, dictada con base en el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, la Consejería de Sanidad, impuso la realización a puerta cerrada de los eventos deportivos colectivos de carácter profesional y el aplazamiento de los que no lo eran: salvo que se desarrollaran en espacios de aforo inferior a 1.000 personas, y si solo se ocupara un tercio de su aforo máximo). Lo mismo que el Estado, que tampoco esperó para actuar: por todos, el Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo: entre muchas medidas dispuso la actualización de las entregas a cuenta y la concesión de suplementos de crédito para tal fin y, en lo que ahora más interesa destacar, la ampliación de la línea de financiación Thomas Cook (que había tenido su origen en la crisis de dicha empresa fundamentalmente en ambos archipiélagos) para ayudar a las empresas turísticas; y la adopción de medidas de apoyo para los trabajadores fijos discontinuos en el mismo sector del turismo, donde la crisis se había hecho sentir especialmente, y cuya influencia resulta decisiva para la economía de las islas.

Ni que decir tiene que con la declaración del estado de alarma se fortalecieron las relaciones de cooperación bilateral. El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no olvida recordar que las Comunidades Autónomas mantienen la gestión ordinaria de los servicios (les incumbe en particular la gestión de los servicios sanitarios, como asimismo recuerda explícitamente); y también deben ser informadas de las medidas limitativas de la libertad de circulación acordadas por el Estado. Siendo el transporte una de las claves para reducir la movilidad de las personas, la Orden TMA/246/2020, de 17 de marzo, redujo a la mínima expresión las conexiones entre la península y el archipiélago a través de puertos y aeropuertos (restricciones que comenzaron a levantarse con ocasión de la entrada en la fase I de la desescalada, mediante Orden TMA/400/2020, de 9 de mayo), aunque solo en parte, porque en las mismas fechas se aprobaron sendas órdenes restrictivas del acceso desde el exterior (Orden INT/409/2020, de 14 de mayo; y Orden TMA/410/2020, de 14 de mayo: en todo caso, Gran Canaria quedó entre los pocos puntos de entrada con capacidad para atender emergencias de salud pública de importancia internacional). En la misma fecha antes indicada, los Reales Decretos-Leyes 8 y 9/2020, de 17 de marzo, comenzaron a dar amparo a los expedientes de regulación temporal de empleo por causa de fuerza mayor en el sector del turismo (art. 22), en situación especialmente precaria en el ámbito del archipiélago, como ya se ha señalado (los cálculos estiman en esta situación a 113.795 personas, el 60% de los trabajadores isleños). Es importante recordarlo, porque, con ocasión de la cuarta prórroga del estado de alarma (Real Decreto 514/2020), cuando comenzó lo que se dio en denominar la «desescalada» y cuando a punto estuvo de denegarse dicha prórroga en sede parlamentaria (una vez el PP dejara de respaldarla), si finalmente se obtuvo ésta por 178 votos, gracias al apoyo del PNV, Ciudadanos y de CC, precisamente este último partido dio su respaldo a cambio del mantenimiento de los ERTE de las empresas turísticas canarias hasta la recuperación de la actividad en el sector (situación que en Canarias se viene prolongando hasta hoy). El Real Decreto-Ley 18/2020, de 12 de mayo, prorrogó, inicialmente, los ERTE hasta el 30 de junio; pero su disposición adicional 1.^a habilitó al Consejo de Ministros para continuar haciéndolo más allá de dicha fecha (al cierre del año, del total aproximado de 750.000 trabajadores todavía en dicha situación, unos 85.000 están radicados en Canarias). También a causa de esta cuarta prórroga, y en este caso sobre todo para conseguir el respaldo del PNV, se inauguró una etapa, que ya no cesaría a lo largo del año, de «cogobernanza» con las Comunidades Autónomas a la que ya nos referimos (art. 3 y 4): a su amparo se prevé que pueda acordarse con ellas la modificación (ampliación o restricción) de las limitaciones a la libertad de circulación y demás medidas que se requieran para afrontar la crisis sanitaria durante la vigencia del estado de alarma.

Manifestación palmaria de la intensificación de las relaciones de cooperación, el Gobierno de Canarias, también en mayo, para tratar de paliar las consecuencias económicas derivadas de la crisis económica, consiguió del Estado el compromiso para poder destinar los «superávits» en sus cuentas de los años anteriores (unos 300 millones de euros) a mitigar la pérdida de la recaudación fiscal registrada (sin precedentes: la recaudación no había caído en una década y se calcula que ahora lo hace en 900 millones). Compromiso que cristalizaría un mes después en el Real Decreto-Ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se crea y regula el denominado Fondo COVID-19 (disposición adicional 2.^a), por medio del cual a la postre se optó para conjurar el déficit: en lugar las otras dos opciones a la sazón posibles, transferencias directas a la Comunidad Autónoma, o bien autorizando su endeudamiento. La creación del ingreso mínimo vital (Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo), por su parte, obligó a ajustar las prestaciones sociales de inserción existentes en Canarias en los términos ya adelantados en el apartado anterior. Y el Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, vino a significar un importante impulso a la implantación de la energía fotovoltaica en el archipiélago, dadas sus condiciones naturales: ade-

más de retornar a las subastas de renovables, se prevé un plan con un paquete de ayudas destinado a Canarias de 20 millones de euros. El Real Decreto 552/2020, de 2 de junio, actualiza (antes, Real Decreto 170/2009) la lista de las mercancías acreedoras de las compensaciones avaladas por la Unión Europea al transporte marítimo y aéreo, así como su cuantía y las condiciones para acceder a tales compensaciones; e introduce mejoras en los trámites y en la reducción de cargas administrativas. La condición ultraperiférica de Canarias es tomada en consideración expresa por el Real Decreto-Ley 24/2020, de 26 de junio (disposición adicional 11.^a) para la aplicación de las medidas sociales de reactivación del empleo y de protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector empresarial dispuestas en el mismo. Y se otorgan diversas subvenciones directas a lo largo del año, ya que a las que benefician primero a una serie de actuaciones turísticas (Real Decreto 702/2020) se suman después otras destinadas a la atención de menores inmigrantes en Canarias (Real Decreto 1059/2020); y, a final de año, las otorgadas en materia de aguas, para la financiación de plantas potabilizadoras (Real Decreto 1160/2020) y para la desalación y extracción de agua de pozos y galerías para el riego (Real Decreto 1161/2020). La aprobación de un nuevo estado de alarma en octubre (Real Decreto 926/2020) vino a intensificar aún más la interacción estatal y autonómica, en tanto que son ahora los presidentes autonómicos las autoridades delegadas del Gobierno de la Nación (art. 2) los que habrán de adoptar en su caso, y en su respectivo territorio, las medidas limitativas autorizadas por dicho Real Decreto. Y ya al término del año, por último, la normativa tributaria del REF fue objeto de sendas modificaciones puntuales para favorecer a los afectados por ella: la primera, para admitir inversiones anticipadas como materialización de la reserva de inversiones (Real Decreto-Ley 34/2020, de 17 de noviembre: disposición final 1.^a); y la segunda, para ampliar en un año los plazos para reserva de inversiones (Real Decreto-Ley 39/2020, de 29 de diciembre: disposición final 2.^a); y el Real Decreto-Ley 35/2020, de 22 de diciembre, contempla el otorgamiento de nuevas ayudas en hostelería, comercio y turismo: en lugar de las ayudas directas reclamadas desde el sector, sin embargo, consisten en rebajas de alquiler de locales (dadas las exigencias requeridas, beneficiarán sobre todo al comercio, y nada más que parcialmente), acceso a créditos ICO, moratorias de impuestos y aplazamiento de cotizaciones.

Quedan por destacar algunos episodios conflictivos que, aun cuando fueron los menos, tampoco faltaron. Como el acaecido con ocasión de la elaboración y ulterior tramitación de los Presupuestos Generales del Estado para 2021: 1) su presentación dio lugar primero a una enmienda a la totalidad por parte de CC ante la supresión de partidas tradicionalmente incluidas en el capítulo de transferencias a la Comunidad Autónoma mediante programas específicos: aunque aumentan las actuaciones directas del Estado, la eliminación de las partidas antes indicadas del capítulo VII hicieron surgir las dudas acerca del cumplimiento de los mandatos impuestos por el REF, pese a que dicho capítulo (transferencias de capital), como decimos, es susceptible de leerse conjuntamente con el capítulo VI (inversiones reales), receptor de una buena parte de los fondos europeos (27.000 millones); y de los que resultan a la postre los presupuestos más expansivos de la historia; 2) en el trámite parlamentario se alcanzaron después algunas mejoras, con la aportación de NC: como la recuperación de 45 millones por distintos conceptos del REF (seguros agrarios, ayudas a la investigación, para la banda ancha, tratamiento de residuos, etc.), y la asunción de los primeros 100 millones de los más de 500 de la deuda contraída por el Estado en carreteras; aunque siguen sin figurar los que se contemplaban en ocasiones anteriores para infraestructuras educativas, turísticas e hidráulicas; 3) por lo que persistieron las discrepancias que volvieron a manifestarse con ocasión del preceptivo trámite del informe del Parlamento de Canarias, ya que por primera vez en la historia, se presentaron dos informes contrapuestos: prosperó el avalado por los grupos parlamentarios que sostienen al actual ejecutivo autonómico no sin dejar de observarse en el mismo algunos incumplimientos del REF, por todos, la limita-

ción al 85% de las bonificaciones al transporte y la reducción de las bonificaciones portuarias a la tasa del pasaje (el informe alternativo, además de referir tales incumplimientos, constataba la modificación de la normativa del REF, por lo que exigía la convocatoria de la Comisión Bilateral); 4) los Presupuestos Generales del Estado para 2021, en fin, terminaron aprobándose mediante Ley 11/2020, de 30 de diciembre. También desencadenó una relevante controversia la aprobación, asimismo, a finales de año, de una nueva normativa de la cadena alimentaria (Ley 8/2020, de 16 de diciembre: en sustitución de la Ley 2013), precedida de la aprobación del Real Decreto-Ley 5/2020: por sus perjuicios al sector del plátano más allá de las exigencias de la Unión Europea; y es que, pese a que la prohibición de su comercialización por debajo de su coste pudiera entenderse como una garantía para los productores, el plátano requiere por momentos su venta por debajo del precio mínimo ahora legalmente establecido. Pero, seguramente, el conflicto más importante en tanto que ha culminado ante el Tribunal Constitucional, y además enfrentó al ejecutivo estatal y autonómico (pese a su misma adscripción política), se debió a la imposición de pruebas PCR, con carácter general, para poderse trasladar desde el exterior al archipiélago (Resolución de 11 de noviembre de 2020 de la Dirección General de Salud Pública), cuando desde Canarias se considera indispensable para la salvación del turismo admitir la prueba de antígenos (Decreto 87/2020): previo dictamen favorable del Consejo de Estado, se impugnó esta última resolución por el Estado, como ya se ha comentado, y se mantiene en suspenso su eficacia mientras se resuelva el conflicto.

En el ámbito de las relaciones con la Unión Europea, es difícil que en los presupuestos comunitarios que vengán a aprobarse en los próximos siete años se mantenga el mismo nivel de ayudas a las regiones ultraperiféricas (particularmente, las medidas de apoyo a las producciones agrarias de las islas), según se ha avanzado por la Comisión Europea, dentro del recorte general de las ayudas a la Política Agrícola Común; pero tampoco cabe olvidar que en su conjunto las ayudas europeas aumentarán por los compromisos adquiridos por la Unión en el marco de la lucha contra la COVID-19; del mismo modo que ya este año una parte nada desdeñable de las incluidas en el FEDER ya se han destinado a combatir tales efectos (lo que le ha permitido a Canarias disponer de 245 millones de dichos fondos).

Y en el de las relaciones exteriores, nada más que reseñar que, por un lado, Marruecos terminó aprobando, en los términos expuestos en el *Informe* del pasado año, la nueva demarcación de las aguas a las que extiende su zona de explotación exclusiva, solapándose así en parte con aguas canarias: si bien cabe añadir que, a falta de acuerdo con España, y sin el aval de Naciones Unidas, su decisión está exenta de validez internacional; y, por otro lado, que, procedente de África en general, se ha agravado dramáticamente la inmigración irregular llegada a Canarias: los últimos datos actualizados la sitúan en 23.023 personas, más del doble que el total de los últimos diez años (en realidad, la cifra acabada de indicar sólo se superó en 2006, con la llegada entonces de 31.678 personas).

Los cuarenta años de autonomía de Canarias han venido a suceder en el tiempo, y sin apenas solución de continuidad, a la renovación de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias).

Herramienta indispensable para el ejercicio del autogobierno, la aprobación del Estatuto de Autonomía de Canarias en 1982 (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto) constituyó la vía para el acceso a la autonomía a través de la constitución misma de la Comunidad Autónoma. Su reciente reforma en 2018 debe servir, cuarenta años después, de impulso y acicate para profundizar sobre la autonomía, por medio del ejercicio responsable de las nuevas atribuciones que ahora se le confían a la Comunidad Autónoma.