DICTAMEN 68/2006, CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS[1]

(Pleno)

La Laguna, a 30 de marzo de 2006.
Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EXP. 53/2006 REA)[2].

FUNDAMENTOS

I

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

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

El Pleno procedió a su admisión, pero, siendo exigible la remisión de determinados documentos al considerarse éstos relevantes para la adecuada función consultiva y la eficaz obtención de sus fines estatutarios y legales (arts. 44.1 del Estatuto de Autonomía, EAC, y 1.1 LCCC), acordó, sin suspensión de la tramitación iniciada recabar a través de la Presidencia de este Consejo, del órgano solicitante la documentación omitida y ampliar el plazo de emisión del

[1] Incluimos -como documentación adicional para este "Análisis y Argumentos"- únicamente aquellos apartados del Dictamen que hacen referencia a la reforma de los aspectos fiscales del EACan. El texto íntegro de este Dictamen en http://www.consultivodecanarias.org/dictamenes/buscador.jsp.

[2] PONENTES: Sres. Millán Hernández, Lazcano Acedo, Reyes Reyes, Fajardo Spínola, Suay Rincón, Bosch Benítez y Díaz Martínez.

Dictamen solicitado (arts. 22.1 LCCC, 50.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio, y 133, 142, 143 y 148 RPC).

II

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

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

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

Se incide en la reorganización jurídica de la Comunidad Autónoma a través de su norma institucional, el Estatuto de Autonomía, como ente político que es parte en cuanto tal del Estado junto al Estado central y a las otras Comunidades Autónomas, pero con el nivel y singularidad organizativa que se consideren que la Constitución autoriza a éste en concreto. Y ello, en todos los órdenes propios de su naturaleza político-estatal, a la vista de las previsiones constitucionales que le afectan o inciden no sólo en general, como cualquier otra Comunidad Autónoma, sino en particular,

dadas sus peculiaridades en situación o características geográficas y también sociales, culturales y económicas, generadoras de determinadas necesidades o problemas a satisfacer o resolver mediante la organización política.

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

El Anexo contiene los siguientes Títulos:

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

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

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

- Tercero, "De las Competencias", relacionando las que se asumen como títulos materiales y determinando su clase y el carácter o límites de su ejercicio, en función de una u otro y las correspondientes potestades autonómicas a actuar, así como las que puedan ser transferidas o delegadas por el Estado central, aunque haciendo también referencia en este tema a las Administraciones públicas canarias, en especial a los Cabildos Insulares y a la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias – Estado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por lo demás, como ordena el precepto constitucional citado, esta normativa institucional, en sentido amplio, de la Comunidad, en cuanto se ajuste a la Constitución, ha de ser tenida en cuenta por los otros entes estatales, ante todo por el Estado, al ejercer sus competencias y, en particular, al hacerlo actuando sus potestades legislativas, estableciendo sus propias Leyes, o reglamentaria, dictando sus Reglamentos, tanto directamente, en relación con la ordenación propiamente estatutaria, como mediatamente respecto a las normas legales y reglamentarias de la Comunidad Autónoma establecidas de conformidad con ella y, por tanto, en ejercicio de las competencias asumidas estatutariamente y mediante sus órganos y potestades previstas en el Estatuto.

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

Precisamente, aunque el Estatuto se defina constitucionalmente como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Canarias, éste se aprueba mediante una Ley Orgánica del Parlamento estatal tanto en su establecimiento, como en su eventual modificación. No obstante, no debe identificarse, técnicamente, dicha Ley Orgánica con el propio Estatuto, distinguiendo el

acto de aprobación y la norma que por él se aprueba. Tal Ley, aun respondiendo sin duda a la definición prevista en el art. 81.1 y 2 CE y debiendo ser orgánica por su finalidad constitucionalmente prevista, no es cualquier ley orgánica tanto por las singularidades esenciales de su procedimiento, como por la peculiaridad de la formulación de su objeto o norma a aprobar.

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

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

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

En principio, por definición constitucional, las materias que contengan la norma estatutaria han de conectarse, necesariamente, con la Comunidad Autónoma que instituye, de modo que el Estatuto debe regular cuestiones que inmediata o directamente se relacionan con ella o son parte de ella, refiriéndose o afectando a sus elementos, organización, funcionamiento, régimen jurídico y finan-

ciación o, en general, a su institucionalización como ente estatal de nivel primario o propiamente político. Por consiguiente, esta delimitación positiva supone que no puede ordenar materias ajenas a este contexto o ámbito.

Además, en todo caso, pero también incluso cuando regule o incida en las mencionadas cuestiones, ha de respetar las habilitaciones reguladoras previstas en la Constitución, directamente o mediatamente y a través del propio Estatuto, a favor de otras normas o actos-fuente, específicos o no, y tanto del Estado, como de la misma Comunidad Autónoma. Ante todo, la norma estatutaria no puede contener preceptos sobre materias cuya ordenación asigna expresamente la Constitución a otra norma; o bien, la ley orgánica que lo aprueba, dadas sus reseñadas características singulares y visto su especial objeto y finalidad, como acto fuente específico y propiamente institucional, no puede al tiempo y además aprobar normas sobre otras materias.

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

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

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

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

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

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

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

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

bloque con idéntico fin, incluso en cierto modo las bases normativas estatales.

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

III

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

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

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

Anteriores a la Constitución, que los reconoce como la Administración propia de cada isla, y ampara su autonomía, han sido luego considerados por el Estatuto de Autonomía de Canarias, tanto en el texto original como en el de la reforma de 1996. La Propuesta de Estatuto que se dictamina los considera integrados en la organización territorial de Canarias, calificando las islas como elementos esenciales (16.2 PREA); también alude a su autonomía, para la gestión de sus respectivos intereses y el ejercicio de sus competencias (36 PREA).

Los Cabildos Insulares constituyen la Administración propia de cada isla (141.4 CE). Para la Propuesta de Reforma son, simultáneamente, órganos de representación, gobierno y administración de cada isla e instituciones de la Comunidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El reconocimiento de este carácter diferencial de Canarias se produce también en el ámbito de la Unión Europea. En efecto, en función de determinadas especificidades o ciertos hechos diferenciales comunitarios, se reconocen especialidades en la aplicación del Derecho Comunitario, un tratamiento específico, y la exigencia de ciertas actuaciones comunitarias de apoyo y desarrollo. Este es el caso de las denominadas "regiones ultraperiféricas" (RUP).

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

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

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

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

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

Así, ya desde el art. 2 PREA se pretende la modulación de las políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias del Estado, así como sus decisiones financieras y presupuestarias, precisamente en razón de la lejanía e insularidad y la condición de región ultraperiférica de la Unión Europea, pronunciamiento que se reitera en relación con la normativa básica en el art. 48.6 PREA. El carácter ultraperiférico se refleja además en otros preceptos que afectan fundamentalmente al régimen económico y a la participación de la Comunidad Autónoma en las Instituciones comunitarias.

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

3. El Régimen Económico Fiscal de Canarias.

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

Lo que caracteriza al REF es, en definitiva, ser un régimen especial de imposición sobre el consumo más reducido que el del resto del Estado. La STC 109/2004, de 30 de junio, contempla el REF como "un conjunto de medidas heterogéneas, de naturaleza económica y fiscal, de carácter económico (STC 16/2003, de 30 de enero), que ha ido adaptándose a las necesidades de cada momento, con el claro objetivo de impulsar el desarrollo económico y social del archipiélago. Pese a esta permanente evolución, "cabe identificar, sin embargo, algunos rasgos relacionados con la imposición indirecta que se han venido manifestando en forma constante. En primer lugar, la concurrencia en el ámbito territorial canario de impuestos indirectos, tanto de ámbito estatal como insular, cuya materia imponible ha sido el consumo. En segundo lugar, la existencia de tributos destinados exclusivamente a la financiación del archipiélago canario". Ahora bien, como han puesto de manifiesto las Exposiciones de Motivos de las Leyes 20/1991, de 7 de junio (RCL 1991, 1459, 2551 y LCAN 1991, 167, 262), de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y 19/1994, de 6 de julio (RCL 1994, 1931 y LCAN 1994, 225), de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, la característica fundamental de este régimen, en su vertiente tributaria, ha sido la de mantener "una presión fiscal indirecta, diferenciada y menor que en el resto del Estado" (Ley 20/1991) y, hoy también, que en la Unión Europea (Ley 19/1994), mediante una estructura impositiva con tributos equivalentes o similares a los existentes en el resto del territorio nacional".

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

de producción, circulación y venta de alcoholes, etc.

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

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

La Zona Especial entraña una zona de baja fiscalidad unida a una política de ayudas a la inversión y creación de empleo, de acuerdo con los límites y condiciones de la normativa comunitaria (Reglamento CEE 2.913/1992, del Consejo, de 12 de octubre).

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

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

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

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

De la formulación contenida en el Estatuto originario, concretada en los territorios insulares, la reforma que introdujo la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre consideró que el conjunto del archipiélago canario comprende dicho ámbito espacial y dejó abierta la vía de entendimiento de una nueva

dimensión integradora sobre esta cuestión, de modo que junto al territorio delimitado geográficamente por cada una de las islas que componen el archipiélago, además, quedaban agregados los espacios marinos circundantes o adyacentes, así como los subyacentes y el espacio aéreo suprayacente, con equivalencia de extensión hasta el mismo límite que le corresponde al Estado, a efectos del ejercicio competencial correspondiente, estatutariamente atribuido.

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

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

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

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

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

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

su espacio aéreo (art. 3, apartados 1.2 y 3). Consolidar esta aspiración es una pretensión legítima, que está en consonancia con lo previsto en el Ordenamiento jurídico interno sobre la extensión de las aguas jurisdiccionales españolas a efectos económicos medidas en los archipiélagos a partir de las líneas de base rectas que unan los puntos extremos de las islas e islotes que los componen, de manera que el perímetro resultante siga la configuración general de cada archipiélago (art. 1.1 de la Ley 15/1978, de 28 de febrero, sobre Zona Económica).

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

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

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

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

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

(...)

VII

TÍTULO III
DE LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

El sistema de doble lista que la Constitución fija para delimitar las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir, en el art. 148, y las que corresponden en exclusiva al Estado, que el art. 149 concreta, sin perjuicio de la aplicabilidad de las previsiones contenidas en los apartados 1 y 2 del art. 150 CE, predetermina, de entrada, el estado de la cuestión respecto al alcance de los límites de ambos bloques de materias seleccionadas, cuyo deslinde, no obstante, -hay que señalar- no ha sido precisamente hasta ahora materia pacífica. Se han planteado ante el Tribunal Constitucional frecuentes y sucesivos conflictos de competencias, así como recursos de inconstitucionalidad, versando sobre controversias en torno a interpretaciones divergentes acerca del alcance de los límites de los espacios competenciales de actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Este hecho constituye un dato constatado que abunda en refuerzo de la consideración de la pertinencia de mejorar, en el marco de cobertura, la fijación más precisa de tales límites.

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

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

El nuevo enfoque que la Propuesta de Reforma plantea, en este específico ámbito de asunción competencial por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias, nos traslada al horizonte de un escenario de mayor dimensión en el que la superación de los niveles potenciales de actuación, a trasladar a la Comunidad para su ejercicio por las instituciones que encarnan los poderes autonómicos, obliga a que centremos nuestro análisis, circunscrito a la verificación del ajuste de dicha pretensión al marco constitucional, lo que realizaremos examinando los artículos del texto sometido a Dictamen para formular las observaciones que entendemos pertinentes.

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

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

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

Art. 48.

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

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

Apartado 1.

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

Este precepto no asume implícitamente competencia alguna para la Comunidad Autónoma al enunciar meramente una posibilidad como revela la expresión "podrá asumir". El precepto se limita a reiterar lo que establece el art. 149.3 de la Constitución en su primer

inciso: las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos pueden asumir las competencias que la Constitución no atribuye expresamente al Estado.

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

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

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

Apartado 4.

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

Este precepto tiene un alcance relativizador de las cláusulas de prevalencia y de subsidiariedad previstas en el art. 149.1.3ª CE, al declarar la aplicación preferente de la normativa autonómica sobre la estatal de desarrollo de la legislación básica, lo que es reparable. En el ejercicio de sus competencias básicas, el Estado puede dictar una ley en una determinada materia y efectuar una remisión al reglamento estatal, como complemento necesario, para garantizar la consecu-

ción de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases (SSTC 48/1988, de 22 de marzo; 109/2003, de 5 de junio y 32/2006, de 1 de febrero).

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

Apartado 5.

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

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

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

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

Apartado 6.

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

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

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

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

El precepto, con un contenido técnicamente más depurado, se puede entender como expresión del mandato constitucional de atender a las "circunstancias del hecho insular", entre las que se encuentra el hecho insular en sí mismo y la lejanía (art. 137.2 CE). Desde esta perspectiva, la previsión que contemple la procedencia de atender tales condicionantes, así concebida, no tendría reproche.

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

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

Art. 49. Competencias exclusivas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por ello, y para evitar confusiones, se estima que este apartado 2 del art. 49, podría ser completado mejorando su redacción, recogiendo lo que se establece en la parte inicial del actual art. 31 y en algunos números del art. 30 (18, 24, 29). Es decir, concretamente: el ejercicio de las competencias, en materia económico-

financiera, se realizará de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149,1.11ª y 13ª de la Constitución y la legislación mercantil, en lo que resulte aplicable.

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

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

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

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

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

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

Conforme con este último precepto, su composición, sistema electoral, organización y régimen jurídico se regulará

por las leyes estatales o de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El precepto que se propone presenta un doble contenido:

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

En esta materia, la Constitución atribuye exclusivamente al Estado la potestad tributaria originaria (art. 133.1), en tanto que la que ostentan las Comunidades Autónomas tiene carácter derivado, pues ha de ejercerse de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 133.2 CE). Coherentemente con la atribución

de esta potestad, el art. 157.1 CE incluye en la enumeración de los recursos de las Comunidades Autónomas sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales [apartado b)]. Ahora bien, el apartado 3 de aquel artículo remite a una ley orgánica la regulación del ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el punto 1, lo que configura a esta ley como la única fuente del Derecho que, según la Constitución, puede establecer el régimen de los impuestos propios autonómicos, con exclusión de cualquier otra. Esta regulación se ha llevado a cabo por medio de la Ley Orgánica 8/80, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

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

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

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

La atribución de esta competencia exclusiva sobre los impuestos indirectos derivados del REF presenta reparos de inconstitucionalidad. La competencia legislativa sobre el Régimen Económico y Fiscal de Canarias corresponde en exclusiva al Estado en virtud de los títulos competenciales contenidos en los arts. 133.1, 149.1.10ª, 13ª y 14ª, preceptos que atribuyen al Estado las competencias sobre las materias a las que alude el actual art. 46.1 EAC (STC 109/2004, de 30 de junio). Los tributos que integran el REF son, por consiguiente, tributos estatales.

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

Ahora bien, el art. 64.2 PREA establece que el Parlamento de Canarias deberá ser oído en los proyectos de

legislación financiera y tributaria que afecten al REF. De ahí también se deduce que la Comunidad no tiene competencia exclusiva.

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

(...)

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

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

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

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

Apartado 1.

Conforme con este precepto, la Comunidad Autónoma, en el marco del art. 150.2 de la Constitución, podrá asumir facultades de competencia estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, en determinadas materias, que actualmente corresponden de forma exclusiva al Estado (gestión de puertos y aeropuertos de interés general del Estado; residencia y trabajo de extranjeros no comunitarios en los términos del art. 56 del Estatuto; zona marítimo-terrestre, costas y playas; espacio radioeléctrico y telecomunicaciones en

el archipiélago canario, sin perjuicio de las competencias estatales en relaciones internacionales y, finalmente, prestación de servicios asistenciales correspondientes a Sanidad Exterior en el ámbito territorial de Canarias, sin perjuicio de las competencias estatales en relaciones internacionales).

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

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

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

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

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

Apartados 2 y 3.

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

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

Esta participación en el ejercicio de la competencia estatal tiene un doble contenido pues, de un lado, se establecen facultades que asume la Comunidad Autónoma, tales como el desarrollo de programas de formación comercial o el fomento de la constitución de consorcios de exportación y, de otro, la facultad de elevar propuestas o proponer medidas de actuación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(…)

VIII

TÍTULO IV
DEL RÉGIMEN JURÍDICO

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

Art. 59.

El destinatario de este precepto es la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. No están contempladas todas las potestades administrativas (no figuran, por ejemplo, las potestades reglamentaria y de planificación o programación, ni la de autoorganización, ni la tributaria y tarifaria, ni las de vigilancia e inspección). El precepto se sirve de la expresión "entre las que (...)", si bien procede una cláusula que apodere expresamente a la ley para habilitar nuevas potestades administrativas. Por otro lado, la ejecutoriedad de los actos constituye expresión de los poderes (de coacción y) ejecución forzosa que se citan a continuación: la revisión en vía administrativa es distinta potestad en términos cualitativos y ha de figurar consiguientemente en párrafo aparte, comprendiendo sus dos especies: revisión de oficio y en vía de recurso; la potestad "de sanción" es, obviamente, la sancionadora y huelga referirse a que sus límites los ha de establecer el Ordenamiento jurídico; la de apremio, por lo demás, es reiterativa, pues es una especie de las potestades de ejecución forzosa, por lo que si se quiere remarcar, debe hacerse en el lugar correspondiente junto a aquéllas). En fin, no es asimilable la expresión "privilegios" a lo que, en definitiva, son prerrogativas en sentido técnico, justificadas en base al interés general: la construcción de una posición jurídica peculiar de la Administración no entra en quiebra con principios constitucionales. Estos se vulneran solamente si la desigualdad no está justificada y no descansa sobre una causa objetiva y razonable.

Debería, finalmente, sustituirse la expresión "interdictos" por la de acciones de tutela sumaria.

Art. 60.

Dentro de este marco general, no es pertinente la apelación singular al art. 153.b) de la Constitución (que contempla el control por el Gobierno de la Nación del ejercicio de las potestades delegadas por

la vía del art. 150.2 CE); y, en cambio, se echa en falta una remisión a lo dispuesto en la legislación procesal, tras referirse su apartado primero a la recurribilidad en vía contencioso-administrativa de los actos y disposiciones administrativas. Por otro lado, se contemplan en este precepto dos únicos aspectos relativos al régimen jurídico de dichos actos y disposiciones. Bastaría con indicar en un apartado primero que el ejercicio de las potestades administrativas, incluida la reglamentaria, se ejercerá de acuerdo con la Constitución y las leyes, a efectos sistemáticos.

Art. 61.

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

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

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

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

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

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

Art. 62.

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

Art. 63.

El art. 63.1 PREA comienza diciendo, como el actual art. 41.1 del Estatuto de Autonomía que "Canarias tiene un régimen económico y fiscal especial, propio de su acervo histórico, constitucionalmente reconocido (...)" y añade "y justificado por su hecho diferencial".

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

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

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

Desde la perspectiva expuesta, la introducción de la citada cláusula podría plantear problemas. No obstante, son posibles otras interpretaciones. Podría así resultar que la pretensión es sólo la de hacer referencia a las especialidades relativas a la imposición directa que ya forman parte del REF. Con una terminología técnicamente imprecisa, pues las fran-

quicias son exenciones sobre gravámenes arancelarios, se pretendería describir aquella parte del REF vigente, ciertamente una parte de él, referida a algunas bonificaciones sobre la imposición directa que ya forman parte de la legislación estatal del REF. Si ésa es la interpretación válida, desde luego no habría el menor problema y sólo se plantea la necesidad de asumir la rectificación técnica que acaba de indicarse.

También podría considerarse que la previsión indicada constituye una actualización del REF y, en ese sentido, marca una nueva línea de apertura de éste. Hay que tener presente que el régimen económico fiscal es por naturaleza evolutivo y modificable por el Estado (SSTC 16/2003, de 30 de enero, 62/2003, de 27 de marzo, con cita del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 5/1986, de 28 de febrero, y 109/2004, de 30 de junio). En tal caso, desde luego, no podría considerarse de ningún modo un mandato expreso y directo impuesto al Legislador estatal, competente para la determinación del ámbito del REF.

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

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

Corresponde a la competencia estatal exclusiva la determinación del ámbito futuro del REF, es decir, qué deba considerarse REF en cada momento. En el texto que se comenta, parece plantearse

la regla de considerar como REF toda legislación derivada de la consideración de ultraperificidad; ni la Constitución ni la legislación estatal a la que corresponde definir el REF así lo establecen. Si acaso, podría fijar tal correspondencia el Legislador estatal, pero nunca el Estatuto. Obviamente, no toda la legislación estatal, en cualquier materia, puede sin más ser calificada como REF cuando se vaya a aplicar en Canarias. Si se pretendiera calificar como REF cualquier precepto o norma que en el futuro se apruebe a partir de la protección derivada de la consideración de ultraperificidad, así habrá de determinarlo el Legislador estatal competente. Por ello, el comentado art. 63.2 PREA, a lo más, merece el calificativo de programático, señalando una tendencia deseable más que una norma preceptiva.

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

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

Art. 64.

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

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

legislativa de modificación del REF que pretenda su extinción o la desaparición de sus rasgos básicos.

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

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

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

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

Art. 65.

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

Art. 66.

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

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

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

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

Art. 67.

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

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

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

Art. 72.

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

Art. 74.

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

Art. 75.

El art. 75 PREA implementa un sistema de intervención por parte de la Comunidad Autónoma de las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento de los Ayuntamientos y Cabildos, con finalidad coordinadora, regulando además en su apartado 2º

determinados condicionantes a la política de ingresos y gastos en los presupuestos municipales o insulares. Tal intervención coordinadora, que incluye funciones de autorización, supervisión y control, podría suponer el restablecimiento de controles de tutela financiera que la Constitución y la legislación básica de Régimen local y de Haciendas locales han hecho desaparecer por contrarios a la autonomía local.

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

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

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

compatible con la autonomía financiera de tales entidades. Aludir en el art. 75.1 a otras facultades de control, fuera del control externo atribuido a la Audiencia de Cuentas, resultaría a su vez contrario a la propia Constitución.

Por otro lado, en cuanto a la coordinación de políticas presupuestarias, el apartado segundo del comentado art. 75 autoriza la fijación por ley de objetivos de ingresos, máximos gastos y límites de endeudamiento. Tal intervención supone condicionar las facultades de las entidades locales para elaborar y aprobar su presupuesto en cualquier capítulo del presupuesto de ingresos y en el de gastos, sea cual sea el recurso afectado y sea cual sea la actividad o política que pretenda financiarse con cargo al correspondiente crédito presupuestario.

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

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

Si se quisiera introducir la preceptividad de la autorización autonómica previa a la aprobación de operaciones de crédito municipal o insular a largo plazo, ello resulta posible; pero a la mención estatutaria debe seguir la expresión "en los términos de la legislación estatal básica". Idéntica expresión habrá de introducirse en relación con la posibilidad de facultar a la Comunidad Autónoma para señalar módulos de funcionamiento y financiación de la gestión insular de servicios autonómicos. Es esta legislación básica la que garantiza la autonomía financiera de las Corporaciones locales, estableciendo las intervenciones de control compatibles con ella, Cualquier regulación por parte

de la legislación autonómica de estas materias se limitará al desarrollo de las bases estatales. Por ello, no basta en el analizado precepto con mencionar la autonomía local para asegurar su respeto y para conjurar la tacha de inconstitucionalidad. Habrá que indicar expresamente que tales intervenciones se ejecutarán en el marco de la legislación básica del Estado.

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

Art. 78.

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

Art. 84.

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

Art. 85.

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

IX

TÍTULO V
DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE CANARIAS Y DE SUS RELACIONES DE COOPERACIÓN

Art. 87.

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

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

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

Art. 88.

Si se quiere que sea conforme a la Constitución, se ha de partir de que, cuando se alude a las "competencias", se está refiriendo a competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma. De este modo, la transposición se llevará a cabo con respeto a la actuación del Estado en ejercicio de competencias tanto básicas como concurrentes (incluso, en este último caso, pueden también afectarse competencias autonómicas calificadas de exclusivas).

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

Art. 89.

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

Art. 90.

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

Art. 91.

Es jurídicamente adecuado, ajustándose en sus dos apartados, en cuanto al fondo y a los procedimientos a seguir al respecto, con la participación de las Cortes Generales, a lo previsto en el art. 145 CE, en especial su apartado 2. Sin embargo, el margen de maniobra que la Constitución contempla en este ámbito es mayor que el recogido en la Propuesta, pues los servicios de la CAC que pueden ser objeto de Convenios, en orden a su gestión y prestación más adecuada o eficaz, han de ser propios, pero no necesariamente conexos a materias de competencia exclusiva, pudiendo existir aquéllos sin la existencia de ésta.

(…)

XI

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera.

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

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

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

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

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

Y, en fin, aun sin eliminar plenamente las dudas de ajuste constitucional del precepto o sobre su adecuación jurídica, puede así mismo preverse que, sin suponer la reforma de esta disposición, el listado que se recoge puede alterarse por decisión del Legislador estatal competen-

te a iniciativa del Parlamento autonómico o del Gobierno estatal, previo acuerdo con el autonómico al respecto.

Segunda.

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

Tercera.

Reitera lo establecido en el art. 71 PREA.

Cuarta.

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

Sexta.

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

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

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

CONCLUSIONES

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

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

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

2. Resultan conformes a la Constitución, si se interpretan de acuerdo con el correspondiente Fundamento de este Dictamen, modificando su redacción en determinados supuestos en el sentido indicado, los siguientes preceptos: 2; 3; 5.2; 37.2 a 37.6; 40.2; 48.4 y 6; 49.1.D.9; 49.2; 52; 53; 57; 63.1 y 63.2; 67.d); 87; 88.1; 92; 93; y disposición adicional primera.

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

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