

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS¹

Francisco L. Hernández González

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de La Laguna

RESUMEN

Este trabajo analiza los principales aspectos de la regulación estatutaria del gobierno y la administración autonómica de Canarias, tras la reforma de 1996, tanto en su dimensión orgánica como competencial.

PALABRAS CLAVES: Canarias, Estatuto de Autonomía, organización, competencias.

ABSTRACT

This paper focuses on main aspects of Canary Government and Public Administration regulations in the frame of the Canary Autonomy Act, 1982, after the reform carried out in 1996, both on its organic aspect and competences. The research underlines the special role played by Island Councils in building the Autonomous region, as well as the wide range of competences assumed by Canary Isles.

KEY WORDS: Carary Isles, Autonomy Act, organization, competences.

I. INTRODUCCIÓN: EL MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Española de 1978 establece un esquema organizativo básico para las Comunidades Autónomas de primer grado o autonomía plena inicial (que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 151.2 y la DT 2ª CE), que sigue el modelo diseñado para la Administración del Estado. En este sentido, el artículo 152.1 CE dispone que la organización institucional de tales Autonomías estará integrada por: a) una Asamblea Legislativa o Parlamento, que asegure la representación de los diversos territorios; b) un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas; y c) un Presidente, elegido por el Parlamento y nombrado por el Rey.

Por el contrario, nada se dice para el resto de Comunidades Autónomas (aquellas que accedieron a la Autonomía por el procedimiento previsto en el artículo 143.2 y la DT 1ª CE), entre las que se incluye la Comunidad Autónoma de Canarias. A estos efectos, había que estar a lo dispuesto en el artículo 147.2,c), que



remite a los Estatutos la determinación de la organización autonómica; muy probablemente, con la intención inicial —no confesada abiertamente— de privar a estas últimas de una Asamblea Legislativa propia².

A pesar de esta inicial indeterminación, la presión autonómica fue de tal entidad que, en los *Pactos Autonómicos de 1981*, el silencio de la Constitución se interpretó en el sentido de que las Comunidades Autónomas de segundo grado podían definir libremente su modelo organizativo. Y aunque, en realidad, las potestades de autoorganización eran muy amplias (vid. STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 38º), los Estatutos aprobados por el procedimiento ordinario del artículo 143.2 CE adoptaron finalmente la misma estructura de las Comunidades de régimen especial. Éste fue el caso del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto.

Ello se refleja en un claro mimetismo con el esquema institucional regulado en el artículo 152.1 CE y, por ende, con el propio del Estado, al establecer el artículo 8 del Estatuto de Autonomía que «*los poderes de la Comunidad Autónoma se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente*». Además, se reconoce la existencia de una Administración Pública Canaria y de una Administración insular propia, en forma de Cabildos; junto a otra serie de órganos e instituciones que se reparten a lo largo de su articulado.

Siendo consciente de los importantes y sugestivos problemas que plantea el estudio de las instituciones autonómicas canarias, vamos a centrar el presente trabajo en el análisis de los principales aspectos de la regulación del *Gobierno* y de la *Administración autonómica* que se hayan contenidos en los Títulos I y II del Estatuto de Autonomía de Canarias, una vez que éste ha cumplido ya su mayoría de edad y ha sido objeto de una profunda reforma mediante la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

¹ El presente artículo constituye parte de un trabajo más amplio que ha sido elaborado para su publicación en la obra colectiva *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias*, bajo el título «El Estatuto de Autonomía de Canarias. Principios y Contenido», actualmente en prensa, y que ha sido debidamente acotado y reestructurado para adaptarlo a las exigencias editoriales.

² La previsión constitucional de una «*Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal*» únicamente para las Comunidades Autónomas plenas o de primer grado parecía traslucir la idea del constituyente de imponer dos grupos diferenciados de Comunidades Autónomas: a) las de primer grado, de autonomía plena y titular de potestades legislativas; y b) las de segundo grado o limitadas, con autonomía únicamente administrativa y carentes de potestades legislativas (llegándose, incluso, a hablar de nacionalidades, en el primer caso, y de regiones, en el segundo). Sin embargo, esta inicial concepción fue rápidamente revisada tanto por la doctrina del Tribunal Constitucional (ya en las primeras Sentencias de 2 y 13 de febrero, 14 y 28 de julio de 1981, entre otras), como por la «*Comisión de Expertos sobre Autonomías*», que se manifestó en favor de la generalización de las potestades legislativas a todas las Comunidades Autónomas (véase *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomía*, de 19 de mayo de 1981, publicado por el Centro de Estudios Constitucionales, pp. 25 y 101).

II. ASPECTOS ORGÁNICOS

La Sección Segunda del Título I del Estatuto de Autonomía se hace eco de la distinción entre Gobierno y Administración que, de manera somera, encontramos proclamada en la Constitución: el Gobierno dirige a la Administración (artículo 97 CE), que actúa a su servicio para satisfacer con objetividad los intereses generales (artículo 103 CE)³. Sin embargo, la regulación estatutaria de ambas instituciones resulta descompensada, como veremos a continuación.

1. EL GOBIERNO AUTONÓMICO

Como hemos anticipado, la estructura del Gobierno autonómico difiere poco de la estatal. A este respecto, el artículo 16 del Estatuto especifica que el Gobierno de Canarias está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente y los Consejeros (no pudiendo exceder, en total, de once miembros). Entre sus funciones cabe mencionar las siguientes: a) las ejecutivas y administrativas, b) la potestad reglamentaria; c) la planificación de la política regional y la coordinación con la insular; d) la interposición de recursos de inconstitucional; y e) cualquier otra conferida legalmente. No por obvio, llama la atención que el Estatuto olvide someter la actuación del Gobierno al principio de legalidad.

El Presidente del Gobierno (que también lo es de la Comunidad Autónoma) será elegido por el Parlamento, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey. Por lo general, los procedimientos de investidura, confianza y censura son semejantes a los previstos en la Constitución para el Presidente del Gobierno del Estado, con algunas variantes⁴.

³ Gobierno y Administración son dos instituciones básicas del Estado (como las califica la STC 60/1986), diferenciables entre sí, pues distintas son también sus funciones, que ocupan el sector de la organización estatal que se viene denominando tradicionalmente Poder Ejecutivo. La sustantividad entre ambas instituciones se articula en torno a la primacía del Gobierno sobre la Administración, pero también en la despolitización y neutralidad de esta última frente a los cambios de poder. Sin embargo, desde un punto de vista orgánico, entre Gobierno y Administración se produce cierta confluencia, que ha motivado la división de la doctrina, entre un sector —mayoritario— que destaca la doble naturaleza del Gobierno, como órgano político y órgano supremo de la Administración (por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, ENTRENA CUESTA, SANTAMARÍA PASTOR, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑÍZ, etc.), y aquellos autores que sitúan la línea divisoria en el Ministro, en tanto que miembro del Gobierno y órgano superior de la Administración Central del Estado (principalmente, GALLEGO ANABITARTE y MENÉNDEZ REXACH). Las más recientes leyes de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Ley 6/1997) y del Gobierno (Ley 50/97) parecen estar más cerca de esta última posición.

⁴ Sobre estos temas, *vid.* artículos 142 a 150 del Reglamento del Parlamento de Canarias de 17 de abril de 1991. El Estatuto de Autonomía establecía inicialmente un mandato de cuatro años para el Presidente del Gobierno (ex artículo 16.1), sin caer en la cuenta de que el propio Estatuto



El artículo 17.2 del Estatuto regula el procedimiento de elección del Presidente del Gobierno, que ha de comenzar con la propuesta —por parte del Presidente del Parlamento— de un candidato, que deberá presentar su programa de gobierno ante el Parlamento. Para su elección será necesaria mayoría absoluta, en primera votación, o mayoría simple, en segunda votación, que tendrá lugar pasadas 48 horas. De no alcanzar dicha mayoría, se tramitarán nuevas propuestas de forma sucesiva durante el plazo de dos meses, computado a partir de la primera votación de investidura. Transcurrido dicho plazo sin que ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Parlamento, *«éste quedará automáticamente disuelto, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones»*. En este caso, el mandato del nuevo Parlamento durará hasta la fecha en que debiera concluir el del primero.

En otro orden, corresponde al Presidente del Gobierno designar y separar libremente al Vicepresidente y demás miembros del Gobierno, que responderán de su gestión en los términos establecidos por el artículo 19 del Estatuto. Asimismo, dirige, impulsa y coordina la actuación del Gobierno y ostenta la más alta representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en el Archipiélago.

Estas y otras cuestiones, como la composición y funcionamiento del Gobierno y el estatuto personal de sus miembros, se encuentran reguladas en la Ley 1/1983, de 23 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; denominación que resulta hoy en día errónea, en tanto que la Ley 14/1990, de 26 de junio, derogó por completo el Título II relativo a la Administración Pública⁵.

2. LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Frente a la mayor atención que se presta al Gobierno, y siguiendo la tónica de otros Estatutos, nuestra norma institucional básica tan sólo dedica dos preceptos a las Administraciones Públicas Canarias: el primero, a la autonómica y, el segundo, a la local.

señala que el Gobierno (y por ello su Presidente) cesa tras la celebración de elecciones al Parlamento, lo que impediría agotar este mandato de haberse producido el nombramiento del Presidente del Gobierno una vez iniciado el periodo legislativo. Por este motivo, la Ley Orgánica 4/1996 suprime la referencia a la duración del mandato del Presidente del Gobierno.

⁵ Además de la referida, esta Ley ha experimentado otras modificaciones de menor entidad: la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, deroga los apartados f) y g) del artículo 9; la Ley 3/1997, de 8 de mayo, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos, deroga los artículos 4 y 17; y la Ley 2/2000, de 17 de julio, de medidas económicas, en materia de organización y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma, introduce un artículo 5) bis, que regula la figura de los ex presidentes del Gobierno, y modifica el artículo 10 para concretar el régimen de suplencias del Presidente en ausencia del Vicepresidente.

De una parte, el artículo 22 se limita a reconocer la potestad de la Comunidad Autónoma para crear su propia Administración Pública, de acuerdo con los principios generales y normas básicas del Estado. Tal previsión no tiene mayor trascendencia, pues —como vimos más atrás— si algo estaba claro desde los primeros momentos es que las Comunidades de segundo grado tendrían funciones ejecutivas y administrativas, para lo cual requieren una Administración propia; y que éstas —a su vez— deberán ajustarse a las «bases» que dicte el Estado en virtud de las competencias que le confiere el artículo 149.1.18ª CE, quedando sujetas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 153 CE). Por el contrario, mayor trascendencia tiene la inclusión de los principios de «*máxima proximidad a los ciudadanos y atención al hecho insular*» entre los principios de la organización administrativa, lo que significa una apuesta del legislador estatutario por una política de desconcentración de funciones en órganos periféricos y, en especial, de descentralización de competencias en las Islas y los Municipios.

De otra parte, el artículo 23 se refiere a la división administrativa de Canarias en siete islas, que a su vez se estructuran en municipios. Ambas constituyen entidades locales, cuyas formas de gobierno son los Cabildos y los Ayuntamientos, respectivamente. Por el contrario, la omisión en este precepto de la Provincia no responde a un olvido del legislador, sino al claro propósito de desplazar la protección de los intereses provinciales hacia las instituciones autonómicas⁶.

El régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias se reguló por la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, más conocida como «*Ley de Cabildos*», que posteriormente fue derogada por la Ley 14/1990, de 26 de julio, que a su vez ha sido modificada parcialmente por las Leyes 4/1996, de 5 de noviembre, 4/2001 de 6 de julio, y 8/2001, de 3 de diciembre y se encuentra desarrollado por diversas disposiciones reglamentarias⁷. Sobre esta materia cabe formular dos observaciones

⁶ Esto queda claramente reflejado en la Disposición Transitoria Sexta, en cuya virtud se transfieren las competencias, medios y recursos de las Mancomunidades Provinciales interinsulares a las instituciones de la Comunidad Autónoma. Debe tenerse en cuenta que la Provincia es una entidad local que aparece recogida en el artículo 141.1 CE y que, por consiguiente, está protegida por la doctrina de la garantía institucional (*vid.* STC 32/1981, de 28 de julio). *Vid.* el extenso trabajo de DE LA CONCHA BERGILLOS, C.: «El régimen provincial de Canarias. Las mancomunidades provinciales interinsulares», en *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 14, 1991, en particular pp. 121-207.

⁷ Entre los diferentes reglamentos autonómicos, cabe destacar el Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos y el Decreto 187/1995, de 20 de julio, de reestructuración de la Administración Pública. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la Ley 2/2000, de 17 de julio, deroga el artículo 27.5 relativo a la creación y supresión de órganos de categoría igual o inferior a servicios. De otro lado, cabe reseñar dos aspectos que resultan anecdóticos: 1º. Que la Ley 14/1990 se publica en el Boletín Oficial de Canarias de 1 de agosto de 1990 bajo el epígrafe de «*Ley de reforma de la Ley 8/1986*», siendo así que la deroga íntegramente; este lapsus queda subsanado con el Decreto 223/1990, de 24 de septiembre, que modifica dicho título por el actual; y 2º. Que la Ley 4/1996 coincide en la enumeración con la Ley de Reforma del Estatuto, si bien la primera es una ley —ordinaria— del Parlamento de Canarias y la segunda una ley —orgánica— del Estado.



generales: la primera, relativa al modelo de Administración Pública que implanta el Estatuto y demás normas de desarrollo; y, la segunda, sobre la doble naturaleza de los Cabildos Insulares como institución autonómica, de un lado, y órgano de gobierno local, de otro.

2.1. *El modelo organizativo autonómico*

A la hora de diseñar la Administración autonómica, cabía optar indiferentemente por dos fórmulas organizativas bien diferenciadas:

- a) Un sistema de Administración directa, a modo de la estatal, consistente en una organización centralizada, dividida en unidades departamentos (Consejerías) de estructura piramidal y jerárquica, con proyección periférica a través de diversos órganos repartidos por el territorio (desconcentración provincial o insular) y el apoyo de entes instrumentales de gestión (descentralización funcional).
- b) Un sistema de Administración indirecta, fuertemente descentralizada, con una organización periférica más reducida, apoyada en las entidades locales, a las que se podían transferir la gestión de servicios y delegar el ejercicio de competencias propias, bajo la supervisión del Gobierno y la Administración autonómica.

De acuerdo con el carácter flexible enunciado más arriba, el Estatuto de Autonomía parece estar abierto a ambas posibilidades. Es así que, de una parte, el artículo 22.3 reconoce que la Comunidad Autónoma podrá ejercer sus funciones administrativas «bien directamente, bien por delegación o encomienda a los Cabildos Insulares y Ayuntamientos». Y, de otra parte, el artículo 23, en sus apartados 4 y 7, prevé tanto la delegación de competencias autonómicas en tales órganos, como la transferencia a las Islas⁸. Sin embargo, hay que decir que el Estatuto de Autonomía, ni en su versión original, ni en la reformada, realiza una atribución directa de competencias en favor de las islas (como la que hace, por ejemplo, el artículo 149 CE para las CCAA).

⁸ Previsiones similares a éstas aparecían también en las versiones iniciales de los artículos 21.3 y 22.3, con ciertos matices. En primer lugar, no se aludía de forma expresa a los Ayuntamientos, cuya incorporación tiene lugar en la última fase de la reforma, por las Cortes Generales. Y, en segundo lugar, de forma imprecisa, el artículo 21.3 contraponía a la Administración directa la delegación de competencias en «órganos dependientes del Gobierno de Canarias»; lo que bien constituye un supuesto de «desconcentración» propiamente dicho (delegación en órganos de la misma Administración) o bien un supuesto de «descentralización funcional», en cuyo caso no cabe hablar de órganos, sino de «entes» con personalidad jurídica propia, vinculados o dependientes a la Administración autonómica, en los términos del artículo 2.2 de la Ley 30/1992; pero, en ningún caso, de administración indirecta (motivo por el cual fue suprimida tal referencia).

En este sentido, cabe destacar que la Administración canaria evoluciona lentamente desde un modelo inicial caracterizado por una fuerte concentración de competencias en los órganos autonómicos, hacia un modelo de Administración indirecta, volcada decididamente sobre los Cabildos, que tiene su punto de inflexión en 1994⁹. Este proceso de descentralización se refleja también en la legislación ordinaria, lo que motiva en un primer momento la derogación de la Ley 8/1986 y poco después la reforma de la Ley 14/1990: a medida que la Comunidad amplía el ámbito de sus competencias a través de las transferencias estatales, traspasa también mayor número de funciones y servicios a los Cabildos.

En la actualidad, el régimen general de la delegación y transferencia de competencias autonómicas viene regulado en la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (artículos 41 a 55). De acuerdo con esta norma, la delegación de competencias parte de la consideración de los Cabildos como instituciones de la Comunidad Autónoma y tan sólo afectará al ejercicio de la competencia administrativa que tenga por objeto, por lo que, en ningún caso, modificará la titularidad autonómica de la misma (artículos 10 y 51.3). Por el contrario, se transferirá «la titularidad y el ejercicio de las funciones administrativas autonómicas que respondan preponderantemente a un interés insular», que pasarán a integrar el electo de competencias propias del Cabildo Insular (artículos 12, 42 y 45)¹⁰.

⁹ El modelo inicial se caracteriza por la acumulación de competencias en manos de la Administración autonómica y la escasa entidad (en número e importancia) de las competencias transferidas a los Cabildos. A tales efectos, de acuerdo con el artículo 47.2 de la Ley 8/1986, se dictaron los Decretos 55 a 65/1988, de 12 de abril, en materia de régimen local, espectáculos, ferias y mercados insulares, artesanía, agricultura (también D. 82/1989), transportes terrestres, turismo, política territorial, vivienda, carreteras y cultura, deportes y patrimonio histórico. No obstante, la Ley 14/1990 amplía el catálogo de competencias transferidas (DA 1ª), lo que da lugar a un segundo traspaso de funciones y servicios a los Cabildos Insulares que tiene lugar en 1994, con el objeto de reforzar los ya existentes e incluir otras materias nuevas, tales como: caza, actividades clasificadas y urbanismo; ocupación, ocio y esparcimiento; aguas terrestres y obras hidráulicas; y transportes terrestres y por cable (Decretos 150 a 159/1994, de 21 de julio). Además de las transferencias citadas, se han delegado también competencias en materia de centros de atención a minusválidos y tercera edad, servicios forestales, medio ambiente y espacios naturales protegidos, y carreteras (Decretos 160 a 162/1997, de 11 de julio); además de las competencias previstas en la legislación específica. Por último, la ley 8/2001, de 3 de diciembre, amplía nuevamente el catálogo de competencias transferidas, incorporando las previstas en la D.A. 2ª de la ley 14/1990 (a excepción de la ejecución de obras públicas de interés general) y añadiendo otras nuevas.

¹⁰ El concepto de competencias propias que utiliza el legislador para referirse a las competencias transferidas es equívoco, porque, de una parte, aquéllas son las que integran el núcleo de la autonomía local y, por tanto, resultan indisponible para el legislador autonómico; y, de otra parte, porque las CCAA no pueden renunciar a la titularidad de competencias que le han sido conferidas por la Constitución y por el Estatuto de Autonomía. A este respecto, conviene tener presente las dos observaciones siguientes: en primer lugar, que la diferenciación doctrinal entre transferencia y delegación (en función de la titularidad de las competencias cedidas) no ha sido óbice para que el Tribunal Constitucional haya mantenido que a efectos del artículo 150.2 CE (ley orgánica de transferencia



Sin embargo, este proceso descentralizador se ha caracterizado también por el escaso protagonismo reservado a los Municipios, respecto de los cuales, en un primer momento, el Estatuto ni siquiera preveía la delegación de competencias autonómicas¹¹. Ello es una muestra de la escasa atención que el legislador estatutario mostró hacia dichas entidades locales en la construcción de las Autonomías y que tiene su reflejo en una ausencia casi absoluta de delegaciones de competencias autonómicas hacia los municipios canarios, que han sido absorbidas siempre por la vis atractiva de los Cabildos¹².

2.2. La configuración de los Cabildos Insulares como instituciones autonómicas

Si bien no estaba recogida expresamente en el Estatuto de Autonomía, desde bien pronto la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias proclama la doble naturaleza —autonómica y local— de los Cabildos, en tanto que órganos de gobierno y administración de las Islas e instituciones de la Comunidad Autónoma¹³. Esta declaración podía responder a una doble voluntad,

o delegación) dicha distinción carece de verdadera relevancia, pues en ambos casos se trata de una «delegación» (intersubjetiva), conservando siempre las Cortes Generales la titularidad de las mismas; y, en segundo lugar, y de forma más específica, que el artículo 2.1 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, permite al legislador autonómico «atribuir» competencias a las Entidades locales de cara a la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente; pero especificando, acto seguido, en el artículo 7.3, que «las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación» (sobre este particular, véase con mayor detalle: SARMIENTO ACOSTA, M.J.: *Las competencias de los Cabildos*, publicación del Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas, 1993; y VILLAR ROJAS, F.J. y DE LA CONCHA BERGILLOS, C.: «Régimen Especial Canario», en MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de Derecho Municipal*, 2ª ed., en prensa).

¹¹ Esta figura se encuentra ampliamente regulada en el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Por su parte, la Ley Orgánica 4/1996 introduce con calzador una referencia a los Ayuntamientos en el artículo 23.7, dentro de la Sección 3ª, dedicada a la «Administración de las Islas».

¹² Algunas de las competencias que tienen las Islas podrían estar atribuidas o ser delegadas a los Municipios, en materias tales como turismo, juegos de azar, espectáculos públicos o actividades clasificadas, entre otras; este último es el caso, por ejemplo, del informe de clasificación de actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, que la Ley territorial 1/1998, de 8 de enero, atribuye a los Cabildos (artículos 8 y 17). Sólo recientemente, el Decreto 169/2001, de 30 de julio, delega en los Municipios el control de las condiciones de habitabilidad de las viviendas y la gestión de la tasa por expedición de la cédula de habitabilidad. En el fondo, la existencia o no tales delegaciones se reduce, esencialmente, a un problema de determinación de los fondos públicos necesarios para el ejercicio de las competencias delegadas.

¹³ Artículo 3 de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, posteriormente derogado por el artículo 5.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio. La literatura sobre este tema es infinita, destacando los trabajos publicados por NIETO, A. y DE LA CUÉTARA, J.M. en los números 13 y 14, respectivamente, del *Boletín de Documentación de la Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias*, 1986; y, como más reciente, SARMIENTO ACOSTA, M.J.: *Las competencias de los Cabildos*, ob. cit.; y DE LA CON-

no confesada abiertamente: bien la de construir la autonomía con y desde las Islas o bien la de someter a los Cabildos a los mismos mecanismos de control que los órganos e instituciones autonómicas; o a ambas a la vez. En cualquier caso, esta circunstancia nos merece un juicio crítico:

- a) Consagrados constitucionalmente dentro del capítulo dedicado a la Administración Local (artículo 141.4 CE), no cabe sostener, sin más, esta doble naturaleza por el simple hecho de que puedan recibir competencias transferidas o delegadas de la Comunidad Autónoma, porque lo mismo sucede con las Comunidades Autónomas respecto del Estado y no se dice por ello que sean instituciones estatales; de igual forma, la Ley de Bases de Régimen Local prevé la delegación de competencias estatales y autonómicas en los municipios sin desvirtuar su naturaleza de entidad local.
- b) Ni siquiera porque desempeñen la función de «*coadyuvantes estatutarios en la prosecución de los fines de la Comunidad Autónoma*», ejerciendo competencias que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios (como proclama el artículo 23.5 EAC y destaca el Dictamen del Consejo Consultivo núm. 1/1985), ya que una función similar reserva la Ley de Bases de Régimen Local a las Comunidades Autónomas respecto de las Entidades locales, pudiéndose subrogar en sus funciones en caso de incumplimiento grave, sin que por esta circunstancia se altere su naturaleza.
- c) Tampoco procede su naturaleza autonómica porque ostenten la representación ordinaria en cada Isla de la Administración autónoma, pues también el Presidente autonómico asume la representación ordinaria del Estado en el archipiélago y no por ello se dice que ostente el *status* —ni siquiera parcial— de órgano del Estado.
- d) Y, en igual medida, no constituye un elemento sustancial el reconocimiento de la iniciativa legislativa a los Cabildos, pues además de ser ésta una atribución del legislador, cabe recordar que la Constitución reconoce la iniciativa legislativa estatal de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, sin afectar por ello a su naturaleza autonómica; e incluso a los ciudadanos, a través de la iniciativa popular (artículo 87 CE).

Lo anterior nos permite exponer una doble conclusión: primero, que la doble naturaleza de los Cabildos tenía inicialmente una configuración de carácter legal, no estatutaria; y, segundo, que su repercusión es más bien política que jurídica, resultando innecesaria para el fin que se persigue¹⁴. De hecho, como vimos más

CHA BERGILLOS, C.: «Los Cabildos: el valor normativo del adjetivo insular», en *Anuario del Instituto de Estudios Canarios*, núm. XLIV, 2000.

¹⁴ En este sentido se pronuncia GONZÁLEZ SANFIEL, A.: «Los Cabildos como institución de la Comunidad Autónoma», en *El Régimen Especial Político-Administrativo de Canarias*, Madrid, Gobierno de Canarias-Marcial Pons, 1999, pp. 87-97.



atrás, en un primer momento, dicha proclamación no se vio correspondida con una adecuada transferencia de funciones y servicios en materias de interés para las Islas.

A pesar de lo expuesto, la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, modifica esta materia en un doble sentido: de una parte, consagra de forma expresa la tesis de la doble naturaleza de los Cabildos, «*como órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla e instituciones de la Comunidad Autónoma*» (actual artículo 8); y, de otra parte, trata de separar las funciones del Cabildo dependiendo de una u otra consideración (artículo 23). Con todo, debe tenerse la debida prudencia de no confundir dos entes territoriales diferenciados, con personalidad jurídica y organización propia, como son la Comunidad Autónoma y las Islas¹⁵.

2.3. Otros preceptos estatutarios sobre la Administración autonómica

Junto a los preceptos comentados, el Estatuto contiene otras referencias que afectan, de forma directa, a la Administración autonómica. Dejando a un margen las meramente competenciales, a las que se aludirán más adelante, debemos dejar constancia, al menos, de tres aspectos orgánicos relevantes:

En primer lugar, la consagración estatutaria —tras la Ley Orgánica 4/1996— de dos *órganos consultivos* de especial significación en los órdenes jurídico y económico, cuya existencia dependía inicialmente de la exclusiva voluntad del Parlamento autonómico. Nos referimos: de una parte, al *Consejo Consultivo de Canarias* (artículo 44), que fue creado por la Ley 4/1984, de 6 de julio, que establece su sede fija en la ciudad de San Cristóbal de La Laguna y al que le corresponde desempeñar las funciones reconocidas al Consejo de Estado en el ámbito competencial y territorial propio de la Comunidad Autónoma. Y, de otra parte, al *Consejo Económico y Social* (artículo 36), cuyo régimen jurídico viene regulado en la Ley 1/1992, de 27 de abril, que fija su sede en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, y que tiene por finalidad hacer efectiva la participación de los diferentes agentes sociales y económicos en la política económica, social y laboral de Canarias¹⁶.

¹⁵ A este respecto, el profesor Trujillo llamó la atención sobre los riesgos de rebasar los límites de la colaboración funcional en pos de una imposible integración orgánica, que supondría una conculcación manifiesta de las previsiones constitucionales (TRUJILLO, G.: «La reforma del Estatuto de Canarias: caracterización general», en *Cuadernos de Derecho Pública*, núm. 2, 1997, INAP, p. 153).

¹⁶ La Ley 4/1984 ha sido modificada por las Leyes 13/1986, de 30 de diciembre, y 2/2000, de 17 de julio. Además de los mencionados, existen otros muchos órganos que desarrollan funciones consultivas, pero que no tienen cobertura estatutaria, sino en leyes específicas o sectoriales, como es el caso del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, el Consejo Universitario de Canarias, el Consejo Escolar de Canarias, etc. (una enumeración más completa puede verse en CABRERA PÉREZ-CAMACHO, M.: *Derecho de las Instituciones Públicas Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, Imprenta Bonnet, 3ª ed., 1999, pp. 294-299).

En segundo lugar, la referencia a dos *órganos de control* concebidos como fundamentales para el funcionamiento democrático de las instituciones autonómicas. Éstos son: de un lado, la figura del «*Diputado del Común*» (artículo 14), que tiene la consideración de Alto Comisionado Parlamentario para la defensa de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas y supervisará las actividades de la Administración autonómica, en coordinación con el Defensor del Pueblo; será elegido por el Parlamento (por mayoría de 3/5), por un periodo de cinco años y tiene su sede de forma permanente en Santa Cruz de La Palma, como establece su Ley reguladora de 31 de julio de 2001 (ley 7/2001, que deroga la ley 1/1985). Y, de otro lado, a la *Audiencia de Cuentas* (artículo 61.2), que es un órgano de control externo de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, sin perjuicio de las competencias que en esta materia corresponden al Tribunal de Cuentas; depende directamente del Parlamento, a quien corresponde elegir (también por mayoría de 3/5) los cinco miembros que, bajo la denominación de Auditores, integran dicho organismo, cuyo régimen jurídico viene regulado en la Ley 4/1989, de 2 de agosto¹⁷.

Y, por último, la mención expresa a un «*sector público económico autonómico*» (artículos 31.4 y 63), que ha alcanzado unas dimensiones considerables, como cabe comprobar con un somero análisis de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma¹⁸. A este respecto, tan sólo reseñar que el artículo 53 de la Ley Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias (Ley 8/1987, de 28 de abril) precisa que «constituyen el *sector público económico* de la Comunidad Autónoma de Canarias toda actividad empresarial de carácter comercial, industrial, financiera o análoga, realizada por la Comunidad a través de sus Organismos Autónomos y Empresas Públicas, así como la participación en el capital, deuda emitida o gestión de empresas dependientes de otras administraciones o del sector privado, en el ámbito de competencias previstos en el Estatuto de Autonomía».

¹⁷ La Ley 4/1989 ha sido modificada por las Leyes 9/1997, de 9 de julio, y 2/2000, de 17 de julio.

¹⁸ El problema se agrava si tenemos en cuenta que, arrastrado por la inercia de la Administración estatal, la Comunidad Canaria conoce de una proliferación de entes instrumentales de gestión, que ha traído consigo una compleja Administración institucional canaria, que carece de unos mínimos principios estructurales. Los artículos 4 y 5 de la Ley 7/1984, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, reproducen la clasificación que existía en los artículos 4 y 6 de la Ley General Presupuestaria (anterior a la aprobación de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que modifica esta materia); esto es: 1º. Organismos autónomos: a) administrativos (ICAP, ICE, ICFEM, ICIA, Instituto de la Mujer, Servicio Canario de Salud, Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, etc.); y b) comerciales (Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia); 2º. Empresas Públicas: a) sociedades mercantiles de capital público mayoritario (GESTUR, PROSA, HECANSA, ITC, ICID, PROEXCA, SATURNO, SOCAEM, TITSA, SOFESA, VISOCAN, Televisión Pública de Canarias y otras muchas, hasta un total de 24); y b) entidades de derecho público sujetas al derecho privado (Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias); 3º. Entidades públicas *ad hoc* (Consejo Económico y Social y Radiotelevisión Canaria).



III. ASPECTOS COMPETENCIALES

El Título II del Estatuto de Autonomía regula el régimen competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias. Para entender correctamente la estructura y contenido de este Título se hace necesario exponer el sistema competencial resultante del Título VIII de la Constitución. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que esta materia ha sido, sin duda, la más ampliamente afectada por la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 4/1996. De acuerdo con estas dos premisas, en primer lugar, se explicará el sistema constitucional de reparto de competencias y el marco estatutario resultante; para pasar, posteriormente, a exponer los puntos principales de la reforma del Estatuto.

1. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

1.1. *Delimitación de las competencias autonómicas*

Una primera aproximación al texto constitucional induciría a considerar que estamos ante una distribución horizontal de competencias según el sistema de doble lista: de un lado, las materias que son de titularidad autonómica (artículo 148.1 CE) y, de otro lado, las materias de la exclusiva competencia estatal (artículo 149.1 y 2 CE); siendo así que aquellas otras no recogidas en ninguna de las dos listas pueden corresponder a una u otra entidad, de conformidad con la cláusula residual del artículo 149.3 CE.

Sin embargo, a poco que nos detengamos en el análisis, podemos constatar dos elementos desvirtuadores de la tesis expuesta: en primer lugar, que el artículo 148 no atribuye directamente competencias a las CCAA, sino que se limita a establecer el marco competencial que pueden asumir los Estatutos de Autonomía dentro de los primeros cinco años; y, en segundo lugar, que el artículo 149.1 CE es ante todo distribuidor de competencias del Estado, pero también de las CCAA, dado que muchas de las materias que se reconocen al Estado son, en realidad, compartidas. Lo anterior divide la doctrina entre los defensores de un sistema de distribución horizontal de lista única, basado en el artículo 149 CE¹⁹; y los defensores de un sistema de distribución vertical, basado en tres listas competenciales: a) materias de competencia exclusiva estatal; b) materias que pertenecen a las CCAA; c) competencias compartidas o concurrentes entre el Estado y las CCAA²⁰.

¹⁹ Éste es el caso, por ejemplo, de ENTRENA CUESTA, R. en FALLA, G. (dir.): *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, p. 1.613; COSCULLUELA MONTANER, L.: «La determinación institucional de las competencias de las CCAA», en *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979, p. 12; SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo*, vol. 1, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 1998, pp. 511-513.

²⁰ En esta línea se manifiestan, entre otros, ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Madrid, 1985, p. 713 y ss.; y MEILÁN GIL, J.L.: *La ordenación jurídica de las Autonomías*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 58 y ss.

Igual de problemático se presenta, también, el deslinde conceptual entre las distintas clases de competencias. Ello se debe, en gran medida, al hecho de que el artículo 149 CE no contiene una única fórmula atributiva de competencia, pudiéndose diferenciar, al respecto, cuatro grandes supuestos: a) atribución al Estado de una materia o parte de ella, de forma excluyente; b) reserva de una determinada potestad o función; c) atribución de potestades normativas compartidas entre el Estado y las CCAA, en función del binomio bases-desarrollo; y d) reconocimiento de competencias plenas de forma concurrente sobre las mismas materias. Con todo, sucede que no siempre los perfiles están perfectamente definidos, lo que convierte la labor de catalogar una competencia (como exclusiva, compartida o concurrente) en una de las tareas más importante del Tribunal Constitucional²¹.

De acuerdo con estos criterios, el Estatuto de Autonomía de Canarias recogía inicialmente los siguientes bloques competenciales (que actualmente se encuentran modificados):

- a) *Competencias autonómicas exclusivas* (artículos 29 y 30), entre las que se incluían: instituciones de autogobierno; alteración de términos municipales; agricultura y ganadería; pesca en aguas interiores; recursos hidráulicos; asistencia social y servicios sociales; fundaciones y asociaciones; ferias y mercados; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas de interés autonómico; carreteras; promoción y ordenación del turismo, puertos y aeropuertos deportivos; coordinación de policías locales y policía autonómica; etc.²²
- b) *Competencias de desarrollo legislativo y de ejecución* (artículo 32), en materias como: régimen local, régimen jurídico de la Administración canaria y de sus funcionarios; procedimiento administrativo; montes y vías pecuarias; cajas de ahorro; ordenación y planificación de la actividad económica regional; sanidad e higiene; régimen minero y energético; y coordinación hospitalaria.
- c) *Competencias ejecutivas* (artículo 33) sobre: protección del medio ambiente; museos, bibliotecas, archivos y conservatorios de música estatales, en el marco de los convenios que puedan celebrarse; comercio interior y defensa del

²¹ Hay que tener en cuenta, también, la plural inclusión de la ordenación de una materia en sectores competenciales distintos, dando lugar a lo que se conoce como «conurrencia imperfecta», lo que obliga a concretar el título competencial prevalente. El análisis exhaustivo de estas categorías excede de nuestros objetivos, a cuyos efectos nos remitimos a los autores citados en las notas anteriores. Un ejemplo de este carácter contingente lo encontramos, por ejemplo, en TORNOS MAS, J.: «Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Nuevo criterio para su delimitación en la STC 196/1997, de 13 de noviembre», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 98, 1998, pp. 253-260.

²² Algunas de ellas se entienden atribuidas —de forma expresa o implícita— sin perjuicio de las competencias estatales sobre la misma materia, lo que las convierte de hecho en competencias concurrentes.



consumidor; denominaciones de origen; industria (a excepción de la autorización para la transferencia de tecnología extranjera).

1.2. *El proceso de unificación competencial*

La opción por una u otra vía de acceso a la autonomía también va a resultar fundamental a la hora de delimitar el régimen competencial de los Estatutos de Autonomía.

Es así que las Comunidades Autónomas que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 151 CE (y disposición transitoria segunda) podían asumir *ab initio* —es decir, desde el momento mismo de la aprobación del Estatuto de Autonomía— competencias sobre todas aquellas materias o facultades no atribuidas expresamente al Estado, lo que las convertía en CCAA de primer grado o de autonomía plena inicial, como se les viene denominando habitualmente.

En tanto que las Comunidades Autónomas que siguieron el procedimiento ordinario del artículo 143.2 CE (y disposición transitoria primera) sólo podían asumir inicialmente competencias sobre las materias enumeradas en el artículo 148.1 CE y una vez transcurrido un periodo transitorio de cinco años aquellas otras competencias no reservadas al Estado en el artículo 149 CE; lo que explica su designación como CCAA de segundo grado o autonomía plena diferida.

Para corregir este desnivel competencial, la Constitución prevé diversas vías que tienen por objeto lograr un ámbito competencial uniforme en todo el territorio nacional: a) reforma de los Estatutos transcurridos cinco años desde su aprobación (artículo 148.2); b) aprobación por las Cortes Generales de una Ley marco que atribuya a las CCAA competencias legislativas en materia de competencia estatal (artículo 150.1); y c) aprobación de una Ley Orgánica de transferencia o delegación de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal (artículo 150.2).

Ello explica que el Estatuto de Autonomía de Canarias, amén de las competencias propias de las CCAA de segundo grado, incluyera en los artículos 31 y 34 competencias legislativas, de desarrollo reglamentario y/o ejecutivas sobre materias de titularidad estatal, que sólo podían ser operativas —como proclamaba el artículo 35— mediante alguno de los siguiente procedimientos:

- a) A través de los procedimientos establecidos en los números 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución, bien a iniciativa del Parlamento de Canarias, del Gobierno de la Nación, del Congreso de los Diputados o del Senado.
- b) Transcurridos los cinco años previstos en el artículo 148.2 de la Constitución, previo acuerdo del Parlamento de Canarias adoptado por mayoría absoluta y mediante ley orgánica aprobada por las Cortes Generales, según lo previsto en el artículo 147.3 de la Constitución.

Conforme a este precepto, de forma simultánea al Estatuto, se dictó la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias para Canaria (LOTRACA), por la que se transfería a la Comunidad Autónoma de Canarias

las competencias sobre las materias de titularidad estatal contenidas en los artículos 31 y 34 del Estatuto, sin necesidad de esperar al límite temporal de cinco años previstos en el artículo 148.2 CE²³.

Estas competencias no contaban con la protección reforzada propia del Estatuto de Autonomía, por lo que técnicamente podían ser revocadas por una ley de igual rango, lo que confería a aquélla un marcado carácter provisional.

2. EL NUEVO MARCO COMPETENCIAL DE CANARIAS TRAS LA REFORMA DEL ESTATUTO

El régimen competencial estatutario va a sufrir profundas transformaciones con la aprobación de la Ley Orgánica 4/1996. El objetivo de esta norma consistía, principalmente, en integrar las competencias estatales transferidas por la Ley Orgánica 11/1992, al margen de añadir otras nuevas, que permiten una elevación del techo competencial autonómico. De esta forma, la Ley Orgánica 4/1996, no sólo acaba con la provisionalidad de la LOTRACA, a la que deja sin contenido (aunque no la derogue), sino que también pone fin al desnivel competencial de Canarias frente a las Comunidades Autónomas de primer grado.

Ello tiene como resultado: de una parte, la recolocación de las materias previstas inicialmente en los artículos 31 y 34 del Estatuto dentro del cuadro de competencias exclusivas, compartidas, de desarrollo legislativo y/o de ejecución, para lo cual se refunden algunos preceptos y se crean otros nuevos. Y, de otra parte, una nueva vertebración de las competencias estatutarias, diferenciando entre: a) competencias exclusivas plenas (artículos 30 y 34); b) competencias exclusivas, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal (artículo 31)²⁴; c) competencias de desarrollo legislativo y de ejecución (artículo 32); y d) competencias de ejecución (artículo 33).

²³ Vid. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L.: «El acceso al autogobierno y la LOTRACA», en *El Régimen Especial Político-administrativo de Canarias*, ob. cit., pp. 144-152. De esta forma, Canarias recibía un tratamiento privilegiado frente a las demás Comunidades Autónomas que se constituyeron por la vía del artículo 143.2 CE (con la única excepción de Valencia, que tenía su propia ley de transferencia), en consideración a las peculiaridades y necesidades del Archipiélago, tal como se recogía en los «Acuerdos autonómicos» de julio de 1981; con todo no llegaba a equipararse plenamente a las Comunidades del artículo 151 CE, al existir diferencias importantes en determinadas competencias que Canarias no recibe hasta 1996. La mayoría de la doctrina se había pronunciado en contra de la posibilidad de transferir competencias de forma genérica a través de los instrumentos legislativos previstos en el artículo 150.2 CE, lo que le valió una dura crítica a la LOTRACA, de la que se dijo que constituía un fraude de ley y se llegó a proponer su derogación (entre los primeros, cabe mencionar a MEILÁN GIL, *La ordenación jurídica de las Autonomías*, ob. cit., pp. 39; y entre los segundos se sitúan CRUZ VILLALÓN, «Contribuciones al debate sobre las Autonomías», en TORNOS MAS, J.: *Informe sobre las Autonomías*, Madrid, 1988, p. 258, y MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. 1, Madrid, Civitas, 1982, p. 465).

²⁴ Sobre el alcance de estas competencias vid. STC 225/1993, de 8 de julio, sobre horarios comerciales (F.J. 3º.D).



Entre las *competencias autonómicas nuevas*, que no estaban recogidas *ab initio* en el Estatuto de Autonomía (ni fueron asumidas por LOTRACA), cabe destacar las siguientes²⁵:

- *Competencias exclusivas plenas* (artículo 30): centros de contratación de transportes por carreteras y ferrocarriles y sus terminales de carga; transportes marítimos entre puertos de la Comunidad; puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general; publicidad; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía; servicio meteorológico; procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia; ordenación de establecimientos farmacéutico; criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del REF.
- *Competencias de desarrollo legislativo y ejecución* (artículo 32): reserva al sector público de recursos o servicios esenciales; contratos y régimen jurídico del dominio público y de las concesiones administrativas; vertidos; ordenación del crédito, banca o seguros; creación de instituciones que fomenten la plena ocupación, la formación profesional y el desarrollo económico y social.
- *Competencias ejecutivas* (artículo 33): gestión de las prestaciones sanitarias y sociales del sistema de Seguridad Social; pesas y medidas; planes estatales de reestructuración de sectores económicos, productos farmacéuticos, propiedad industrial e intelectual; salvamento marítimo; crédito, banca y seguros; nombramiento de los corredores de comercio; participación en la gestión sector público económico estatal; puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

Al mismo tiempo, se incrementa el nivel de competencias que existía en otras materias, como sucede con las enumeradas en el actual artículo 31²⁶ que, o bien únicamente tenían carácter ejecutivo (industria, comercio interior, denominaciones de origen), o eran competencias de desarrollo legislativo y ejecución (ordenación de la actividad económica regional y cajas de ahorro). Y, de igual forma, algu-

²⁵ Un número importante de estas competencias que se incorporan por vez primera al Estatuto de Autonomía estaban previstas, con carácter general, en la Ley Orgánica 9/1992, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE. Sin embargo, otras muchas son propias de determinadas Comunidades en función de sus singularidades territoriales, geográficas y económicas (como las relativas a puertos y aeropuertos, transportes, ordenación del sector pesquero, salvamento marítimo, denominaciones de origen, ordenación del crédito, banca y seguros, etc.).

²⁶ A excepción de las competencias sobre «agricultura y ganadería», que ya estaban recogidas entre las competencias exclusivas en el artículo 29.3 del Estatuto.

nas otras competencias que eran ejecutivas pasan a estar recogidas entre las competencias exclusivas y compartidas de los artículos 30 y 32²⁷.

Por último, el presente Título reconoce diferentes facultades a la Comunidad Autónoma de Canarias que vienen a contrarrestar, en parte, la ausencia de competencias sobre dos materias que son de especial importancia para el Archipiélago, como son extranjería y relaciones internacionales. A este respecto, el Gobierno de Canarias podrá: a) elevar al Gobierno estatal propuestas sobre residencia y trabajo de extranjeros en Canarias; b) participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios cuando se traten temas de interés específico para Canarias; c) emitir informe sobre la elaboración de tratados y convenios internacionales o proyectos de legislación aduanera que afecten a materias de su específico interés; y d) solicitar al Gobierno del Estado la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para las Islas o de intercambio cultural.

Con todo, no puede decirse que el proceso de ampliación competencial esté definitivamente agotado, dado que —tras la reforma estatutaria— las Comunidades Autónomas han vuelto a reclamar nuevas competencias, en materia de: acción exterior, organización territorial y régimen local, Administración tributaria, Administración de justicia, investigación, etc., así como el incremento de las potestades normativas sobre otras ya asumidas. Y, en el caso particular de Canarias, también se han reivindicado competencias en materia de gestión del transporte aéreo interinsular y de los aeropuertos de interés general, el control de las aguas archipelágicas y el comercio exterior.

²⁷ Entre las primeras, en el artículo 30 encontramos: instituciones públicas de protección y tutela de menores; cooperativas, pósitos y mutualismo no integrado en la Seguridad Social; y ordenación de centros de contratación de mercancías y valores. Entre las segundas, el artículo 32 incluye la protección del medio ambiente y la Seguridad Social, a excepción de su régimen económico.

