

# **La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias: la forma de gobierno, el Parlamento y el Gobierno**

*José Luis Prada Fernández de Sanmamed*  
Profesor Titular de Derecho Constitucional

En esta primera aproximación a la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de diciembre de 1996 nos vamos a ocupar de examinar la reforma solamente en lo relativo a la forma de gobierno, al Parlamento autonómico y al Gobierno de Canarias. La unidad del objeto de estudio está asegurada puesto que estos aspectos constituyen los elementos jurídico-políticos más esenciales de nuestro sistema autonómico. Por otra parte, la relación de la forma de gobierno con el Parlamento y el Gobierno es —como no podía ser menos— tan intensa que en muchas ocasiones los problemas surgen por la dificultad de separar los datos que corresponden a cada uno de los elementos.

Para este acercamiento a la reforma del Estatuto de Autonomía procuraremos efectuar la valoración desde la Teoría de la Constitución y desde el Derecho Constitucional en lugar de proceder a los más habituales exámenes de derecho comparado (constitucional o autonómico). Por eso y por otras razones más obvias, en cada apartado se tratará separadamente de la regulación inicial del Estatuto y de la normativa reformada. Sin embargo, en el primer apartado es absolutamente necesario un desarrollo más articulado.

## 1. Forma de gobierno y reforma del Estatuto

Como anticipamos, antes de examinar cómo ha quedado perfilada la forma de gobierno tras la reforma del Estatuto de Canarias de diciembre de 1996<sup>1</sup> serán ineludibles una serie de precisiones y discusiones de carácter previo como las que siguen a continuación.

### 1.1. Formas de gobierno y forma de gobierno parlamentaria

Una de las razones de la inestabilidad reinante en Europa oriental está motivada en gran medida por el debate acerca de la forma de gobierno que están dispuestos a adoptar los Estados postcomunistas y, sin embargo, entre nosotros no son nada frecuentes las tomas de postura sobre el significado y las diferencias de las formas de gobierno. Por eso, no resultarán ociosas las siguientes consideraciones que servirán para enmarcar los contornos de la cuestión que aquí nos ocupa.

A partir de la Revolución Francesa todo nuevo Estado representativo, tras optar entre Monarquía y República, tenía que empezar por definir su forma de gobierno. Y, es que la noción de forma de gobierno es el producto de la clasificación de modelos alternativos de realización de la democracia representativa atendiendo al criterio de la consolidación del principio de separación de poderes en lo que se refiere a las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo. No obstante, el criterio de calificación o identificación de cada una de las formas típicas (esto es, la parlamentaria, la presidencial y la asamblearia o directorial) se estableció en función del Poder al que debería corresponder la dirección política en el gobierno del Estado.

La importancia de estas formas de gobierno estriba en que, a pesar de ser el producto de una clasificación teórica, los modelos de gobierno representan un alto grado de equilibrio suficientemente probado, de tal manera que una alteración descompensada podría desequilibrar el modo de ser de una democracia representativa haciendo peligrar el principio democrático en el que se fundamenta el sistema político. Con relación a estas ideas conviene empezar advirtiendo que, a pesar del potencial de imitación del modelo norteamericano, mientras las formas de gobierno presidencial y asamblearia se singularizan por una cierta petrificación o anquilosamiento, la forma de gobierno parlamentaria se caracteriza por su constante evolución y

---

<sup>1</sup> La reforma se produjo formalmente por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (*BOE* núm. 315, del 31-XII-1996 y *BOC* núm. 6, del 13-I-1997, corrección de errores en *BOE* núm. 61, del 12 -III-1997 y *BOC* núm. 37, del 21-III-1997). Y entró en vigor el mismo día de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

transformación. Una evolución en la que se ha asistido a notorios fracasos, pero que todavía sigue produciéndose con distintos ensayos, uno de los cuales es, precisamente, su adaptación como forma de gobierno de las Comunidades Autónomas españolas.

La forma de gobierno parlamentaria es el sistema de gobierno europeo y sus rasgos de definición surgen por oposición a los rasgos que identifican a la forma presidencial, típica de los Estados Unidos y, en general, del Continente americano. La forma parlamentaria europea comenzó a desarrollarse a partir del siglo XVII en Inglaterra y justamente por su prolongada evolución histórica es necesario establecer una distinción entre sus características esenciales (que, como es lógico, se desprenderán de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo) y otros rasgos que fueron propios del parlamentarismo, pero que dejaron de ser esenciales. La distinción es científicamente arriesgada y discutible, pero resulta absolutamente inevitable.

Los rasgos esenciales de la forma parlamentaria se desenvuelven alrededor de unas relaciones de obligada colaboración entre el Gobierno y el Parlamento, relaciones de colaboración cuya máxima expresión es la necesidad que tiene el órgano supremo del Ejecutivo de contar permanentemente con la confianza parlamentaria. La importancia de la confianza parlamentaria se pone de manifiesto porque constituye el único factor de legitimidad del Gobierno parlamentario, de tal modo que un Gobierno de este tipo sólo es democráticamente legítimo si cuenta con la confianza parlamentaria<sup>2</sup>. Esta es una legitimidad democrática porque el Parlamento que le concede esa confianza es democrático, aunque consiste en una legitimidad democrática derivada, lo que tiene como consecuencia que el mismo Parlamento que le otorgó la confianza podrá retirársela, lo cual, a su vez, permite mantener que la dirección política del Estado le debe corresponder al Parlamento. Desde ahora se subraya que, en razón de la importancia de la necesidad gubernamental de la confianza parlamentaria, si la elección se reduce a la oposición alternativa entre parlamentarismo y presidencialismo, el rasgo de la confianza parlamentaria se tiene que convertir en el criterio determinante para la adscripción al modelo parlamentario de una forma de gobierno dudosa<sup>3</sup>.

La necesidad del Gobierno de contar con la confianza parlamentaria presupone su previo otorgamiento y después supone la posibilidad de su verificación así como

---

<sup>2</sup> En cuanto a la legitimidad democrática se pronuncia con la misma rotundidad GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, 1985, pp. 19-20.

<sup>3</sup> Confianza parlamentaria, responsabilidad política del Gobierno y control político del Parlamento son cuestiones relacionadas, que se pueden y deben ordenar. La confianza parlamentaria es la causa, la consecuencia es la responsabilidad política, y el control político parlamentario es el medio, o los medios, de los que dispone el Parlamento para poder exigir la responsabilidad política.

la de su retirada. La investidura significa el otorgamiento de la confianza por el Parlamento. La necesidad de contar permanentemente con la confianza parlamentaria también implica que el Parlamento podrá obligar a cesar al Gobierno en cualquier momento por medio de un voto de desconfianza, sea con el rechazo de la cuestión de confianza, sea con la aprobación de una moción de censura. Por eso, la investidura, la cuestión de confianza y la moción de censura son los medios típicos para otorgar, verificar y retirar la confianza parlamentaria y también se deben considerar como otras tantas características esenciales de la forma de gobierno parlamentaria. Son características esenciales, aunque tienen un carácter lógicamente derivado de la necesidad de una confianza parlamentaria permanente<sup>4</sup>.

Todavía continúa siendo un rasgo característico del parlamentarismo que su Gobierno (o su Presidente) cuente con la facultad de disolución anticipada del Parlamento. La disolución anticipada o disolución facultativa del Parlamento por decisión del Gobierno es el remedio extremo de un Gobierno que ha perdido la confianza parlamentaria —o que teme perderla— y que remite al Pueblo la resolución de sus diferencias con el Parlamento mediante unas nuevas elecciones. Pese a que casi nunca se entienda así, advertimos que la facultad de disolución tiene una doble vertiente: por un lado, es una atribución que obliga preceptivamente a su titular a la disolución anticipada cuando no resulta posible ninguna relación de confianza entre Gobierno y Parlamento y, por otro, es una facultad de carácter potestativo o facultativo que permite que el titular de ella pueda escoger el momento de la disolución por razones de oportunidad política. De ahí que el derecho de disolución anticipada, comprendido en todo su significado, sea un recurso de alto contenido democrático que se concibe como un medio de compensar la preeminencia del Parlamento en un sistema parlamentario y, por eso, también hay que calificarlo como uno de los rasgos esenciales de esa forma de gobierno.

En nuestra opinión, con estos cinco elementos es con los que se define el contenido esencial de la forma de gobierno parlamentaria, aunque, como se podrá apreciar a lo largo de este trabajo, hay todavía otros muchos rasgos de los que cabe afirmar que son típicos del parlamentarismo. Ya se ha dicho que el parlamentarismo se distingue por estar en una constante evolución con ensayos y tanteos, y por eso resulta arriesgado pronunciarse acerca de la esencialidad de ciertos rasgos; no obstante, con-

---

<sup>4</sup> BAR CENDÓN, A., *El Presidente del Gobierno en España*, Madrid, 1983, p. 85, puntualiza que el otorgamiento de la confianza y la investidura no resultan necesarios en todos los modelos parlamentarios. Confiamos que se entienda que la postura por la que mantenemos la existencia de ciertos caracteres esenciales del parlamentarismo la sostenemos prescindiendo de esas y otras excepciones, con el fin de mostrar las tendencias principales de la evolución de forma de gobierno parlamentaria.

sideramos que sirve de apoyo a nuestro pronunciamiento el hecho de que ninguna de estas cinco características puede llegar a aparecer en un sistema presidencial sin desvirtuarlo.

### 1.2. *Forma parlamentaria y forma de gobierno autonómica*

La razón de ser de este apartado es que, antes de ocuparnos de otra cosa, se hace imprescindible justificar que la forma de gobierno autonómica canaria se debe encuadrar en las coordenadas de la forma de gobierno parlamentaria.

En efecto, una primera doctrina española, al examinar las prescripciones del art. 152.1 de la Constitución —que, al fin y al cabo, sería la norma por la que se ordenó la forma de gobierno de todas las Comunidades Autónomas—, sostuvo que, en realidad, la forma de gobierno autonómica debía mucho a la forma de gobierno presidencial<sup>5</sup>. Esta orientación se basaba principalmente en el dato de que el Presidente lo era tanto de la Comunidad como del Gobierno, de tal modo que el Ejecutivo autonómico se configuraba como un Ejecutivo monista muy semejante al de la forma presidencial<sup>6</sup>.

En cuanto a este reparo, hay que comenzar diciendo que estaría plenamente justificado si se confrontara el modelo autonómico con la imagen del pasado del parlamentarismo que, efectivamente, nos lo muestra con un Ejecutivo políticamente dualista debido a la relación del Jefe del Estado con el Gobierno. Ahora bien, resulta que actualmente, en la práctica, el parlamentarismo ha evolucionado en el sentido de comportarse como un Ejecutivo marcadamente monista, como demuestran sus conocidas calificaciones como «Gobierno de Primer Ministro» o «Gobierno de Canciller», hasta el punto de que la excepción la constituye el parlamentarismo dualista al modo del semiparlamentarismo francés. Por eso, parece que ese elemento diferencial del modelo autonómico no debe considerarse esencial, sino más bien como una adaptación del parlamentarismo a las características propias de una Comunidad Autónoma, las cuales, por más que se quiera, no son las mismas que las de un Estado.

Por el contrario, como ya se ha anticipado, nosotros pensamos que el elemento definitivo para la clasificación de un modelo de gobierno como una forma parlamentaria sigue siendo la necesidad del Gobierno de contar con la confianza parlamentaria y ese elemento está presente, tanto en el art. 152.1 CE, como en el modelo de organización de los poderes políticos canarios. Es más, la mejor prueba de que ésta no es

<sup>5</sup> Por todos, SOLÉ TURA, J., «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales», *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985, pp. 293-311.

<sup>6</sup> Sobre esta orientación vid., BOSCH, O., «Comentario al Artículo 17», *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, Madrid, 1996, pp. 143-145.

una disquisición subjetiva meramente académica se obtiene si se compara el funcionamiento práctico del modelo de gobierno canario y la forma de gobierno de la organización central del Estado. El parlamentarismo de la organización central del Estado ha funcionado acercándose mucho al ideal de los «Gobiernos de Legislatura», mientras que el parlamentarismo canario ha funcionado de modo más acorde con la tradición parlamentaria según la cual en una misma Legislatura se puede retirar y otorgar la confianza a Gobiernos distintos<sup>7</sup>.

Afirmado lo precedente, no cabe duda de que el parlamentarismo es el marco de referencia de nuestra forma de gobierno, aunque, eso sí, ya llegará el momento de comprobar con detalle hasta qué punto la regulación autonómica ha recogido las características y rasgos esenciales de la forma de gobierno parlamentaria, y si esta acogida fuera insuficiente no habría más remedio que reconocer que estaríamos ante un parlamentarismo imperfecto. No obstante, todavía son necesarias algunas otras precisiones previas.

### *1.3. Forma autonómica de gobierno y Estatuto de Autonomía*

La reciente Teoría del Estado y el derecho constitucional comparado enseñan que las Constituciones contemporáneas deben incorporar como su primer contenido esencial lo que se conoce como principios estructurales del Estado, esto es, las fórmulas mediante las que se definen la forma de Estado (que en el caso español es la del Estado social y democrático de Derecho), la forma de descentralización territorial del poder político (que en nuestro caso es el Estado autonómico) y la forma de gobierno (que la Constitución identifica como la monarquía parlamentaria). No obstante, hay que reconocer que esto no siempre ha sido así; efectivamente —y atendiendo exclusivamente a la forma de gobierno—, en el pasado no sólo se daba el caso de que los textos constitucionales no identificaban de modo preciso la forma de gobierno, sino que dejaban que las viejas reglas del gobierno parlamentario se basaran en normas consuetudinarias o en convenciones constitucionales. En demostración del carácter evolutivo del parlamentarismo hay que señalar que la situación cambió con la aparición entre las dos guerras mundiales del llamado «parlamentarismo racionalizado», modalidad de parlamentarismo que se caracteriza por dos singularidades, una sustancial y otra formal. El rasgo material del «parlamentarismo racionalizado» se concreta en la búsqueda de la estabilidad gubernamental mediante el freno de la proclividad

---

<sup>7</sup> Mientras que en el Congreso de los Diputados sólo fue necesaria una doble investidura en la I Legislatura, en el Parlamento de Canarias durante la I Legislatura fue precisa una doble investidura, en la II Legislatura se rechazó una cuestión de confianza y en la III Legislatura se aprobó una moción de censura constructiva.

del Parlamento a derribar Gobiernos. La manifestación formal del «parlamentarismo racionalizado» se hace evidente porque las viejas normas consuetudinarias sobre la forma de gobierno se sustituyen por normas constitucionalizadas<sup>8</sup>.

Pues bien, *mutatis mutandis*, parece lógico suponer que los Estatutos de Autonomía también deberán ocuparse de determinar el alcance concreto de la descentralización política y de definir la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma. La exigencia de definición y regulación de la forma de gobierno parlamentaria, que es la que ahora nos interesa, es —en primer término— una exigencia lógico-jurídica desde el momento en que el Estatuto es el acto constitutivo de la Comunidad y, por ende, debe ser el acto normativo que determine la concreta separación horizontal de los poderes autonómicos y, en consecuencia, también debe ser el documento jurídico de determinación de la forma autonómica de gobierno<sup>9</sup>. Esta exigencia lógico-jurídica se ve todavía más reforzada por la tendencia actual del constitucionalismo europeo hacia un «parlamentarismo racionalizado», pues, como se ha dicho, las viejas normas consuetudinarias del sistema parlamentario se están sustituyendo por normas constitucionalizadas, o, en el caso que nos ocupa, por normas recogidas en el Estatuto de Autonomía. De ahí que —en segundo término y en un sentido técnico-jurídico— un Estatuto que quiera inspirarse en los cánones de un «parlamentarismo racionalizado» deberá asemejarse a una Constitución en lo que atañe al pormenor de las normas que regulan la forma de gobierno. Por lo demás, estas exigencias lógicas y técnicas son al tiempo jurídico-políticas, ya que al incorporar en el Estatuto de Autonomía las reglas de funcionamiento del sistema parlamentario se sustrae este principio esencial de realización de la democracia representativa a cualquier tipo de tentación de los poderes estatuidos, es decir, de los poderes creados por y sometidos al Estatuto de Autonomía.

Nos hemos detenido en explicitar estas consideraciones sobre el deber ser de las normas estatutarias acerca del parlamentarismo, porque serán otras de las coordenadas que nos servirán como rasero para enjuiciar la regulación inicial de nuestro Estatuto de Autonomía y la regulación reformada acerca de la forma de gobierno. Una vez efectuadas todas estas aclaraciones previas estamos en condiciones de evaluar de qué manera se reguló la forma de gobierno parlamentaria en la redacción inicial de 1982 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

La primera característica esencial del parlamentarismo, esto es, la necesidad del Gobierno de contar de modo permanente con la confianza parlamentaria, aparecía de

---

<sup>8</sup> Sobre este particular *vid.*, VÍRGALA FORURIA, E., *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Madrid, 1988, p. 88.

<sup>9</sup> Ya nos habíamos pronunciado en un sentido coincidente en «Naturaleza y singularidades de los Estatutos de Autonomía», *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 12, 1992/1993, p. 199.

un modo implícito en varios de los preceptos del Estatuto de 1982, si bien con una formulación contradictoria y hasta antinómica. Efectivamente, en el articulado del Estatuto se preveía el otorgamiento de la confianza parlamentaria al Presidente por medio de la votación de investidura (art. 16), así como la posibilidad de una moción de censura (art. 20); en el art. 18.1 se preceptuaba que «el Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Parlamento»; y en el art. 19.1 del Estatuto se establecía que «el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones al Parlamento» y «en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria».

Estas normas estatutarias hubieran sido más que suficientes para confirmar el carácter parlamentario de la forma de gobierno, pero el problema era que estaban en contradicción con la del antiguo art. 17.1 en la que se determinaba que «el Parlamento elegirá de entre sus miembros al Presidente del Gobierno Canario, cuyo mandato será de cuatro años». La previsión de un mandato presidencial de cuatro años sólo sería coherente en un gobierno de tipo presidencial que no precisa de la relación fiduciaria con el Parlamento, o si lo que se pretendía era imponer un Gobierno de Legislatura haciendo abstracción de la forma de gobierno, pero era absolutamente incompatible con un sistema parlamentario en el cual los Gobiernos únicamente perduran en tanto que perdure la confianza parlamentaria. El funcionamiento práctico del parlamentarismo canario desdijo la previsión estatutaria antinómica de una duración en el cargo de Presidente de cuatro años, pues hasta el presente no se ha dado un Gobierno que durara toda la legislatura<sup>10</sup>. Por eso no resulta extraño que con la reforma estatutaria se enmendara este yerro inicial.

Ya se sabe que en el «parlamentarismo racionalizado» se procura incluir en la Ley Fundamental los diversos dispositivos por los que se expresa la confianza parlamentaria, esto es, tanto para su otorgamiento, por medio de la investidura, para su verificación, por medio de la cuestión de confianza, y para su posible retirada, por medio de la moción de censura. En el Estatuto de Canarias de 1982 se regulaba el procedimiento de investidura (art. 17) y el de la moción de censura constructiva (art. 21), con unas redacciones muy semejantes a las que se utilizaban en la Constitución Española para regular las mismas cuestiones. Sin embargo, se echaba en falta cualquier previsión estatutaria sobre la cuestión de confianza, ya que la regulación de la cuestión de confianza en cuanto a su planteamiento y procedimiento se remitió a los arts. 145 y 146 del vigente Reglamento del Parlamento<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> En cada una de las tres primeras Legislaturas autonómicas se constituyeron dos Gobiernos, por lo que cada uno de ellos necesitó el correspondiente otorgamiento de confianza.

<sup>11</sup> En el Reglamento parlamentario de 14 de abril de 1983 se incluía en los arts. 140 y 141, en el Reglamento del Parlamento de 17 de abril de 1991 ya aparece en los arts. 145 y 146, al igual que en el Reglamento parlamentario modificado el 28 y 29 de marzo de 1995.

Sin entrar en el examen de los motivos de esta ausencia, resulta criticable esta técnica normativa, pues, de formalizarse en norma escrita la regulación de la cuestión de confianza, esa regulación no cabe en otro sitio más que en el Estatuto de Autonomía, que es el instrumento jurídico en el que se debe definir la forma de gobierno en todos sus extremos. El Reglamento Parlamentario no es el lugar adecuado, pues se trata de un acto normativo parlamentario de carácter interno y habitualmente de una vigencia vinculada a la duración de la Legislatura, de manera que su principal misión a ese respecto sería todo lo más la de detallar la normativa estatutaria; y es todavía más inadecuado si se retienen las características intrínsecas de la cuestión de confianza que la configuran como una demanda de exclusiva iniciativa gubernamental.

Si la cuestión de confianza no se regulaba en el Estatuto, pero se incluía en las normas del Reglamento parlamentario, por el momento hay que dejar subrayado con trazos muy gruesos que la facultad gubernamental de disolución anticipada del Parlamento no se recogía ni en el Estatuto inicial, ni en ningún otro acto normativo del Ordenamiento autonómico canario. Dado que la posibilidad de la disolución anticipada es uno de los rasgos esenciales del sistema parlamentario, dejaremos para el siguiente apartado las consideraciones que nos merece semejante laguna, porque ahora debemos registrar otras carencias de las normas estatutarias con respecto al modelo parlamentario.

La necesidad de contar con la confianza parlamentaria, la investidura, la cuestión de confianza, la moción de censura y la facultad de disolución anticipada son características esenciales de la forma parlamentaria y rasgos distintivos del parlamentarismo, puesto que sólo se dan en ese sistema de gobierno. Sin embargo, hay otras características típicamente parlamentarias que no son rasgos distintivos porque suponen meras diferencias de grado o de matiz con respecto a otras formas de gobierno alternativas, y que podemos clasificar atendiendo a la dimensión orgánica y a la vertiente funcional de la separación o colaboración de poderes. En la vertiente orgánica, nos estamos refiriendo a la exigencia de un completo sistema de control político del Gobierno por el Parlamento, por medio de las preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación; a los procedimientos de participación del Parlamento en la dirección política, por medio de las mociones y las proposiciones no de ley; a la compatibilidad del cargo de Consejero con el mandato parlamentario y a la necesidad de la asidua comparecencia de los miembros del Gobierno ante el Parlamento. Y en cuanto a la dimensión funcional, estamos recordando el trabado sistema de participación del Gobierno con relación a la función normativa que se demuestra, entre otras cosas, con la facultad de iniciativa legislativa del Gobierno; en la colaboración en la aprobación de Decretos Legislativos, previa delegación parlamentaria; y, en fin, en el reconocimiento de una poderosa potestad reglamentaria al Gobierno parlamentario. Pues bien, estos rasgos o matices parlamentarios que aparecen regulados en la Constitución española, en su mayor parte están ausentes en el Estatuto

de Autonomía de Canarias<sup>12</sup>, pues buena parte de ellos se establecen en otros actos normativos del Derecho autonómico<sup>13</sup>.

A continuación será preciso comprobar cuántas de estas contradicciones, lagunas y carencias han sido remediadas con la reforma del Estatuto de Autonomía promulgada en diciembre de 1996.

#### *1.4. Forma de gobierno autonómica y reforma del Estatuto*

El resultado de la reforma del Estatuto con respecto a la forma autonómica de gobierno se puede calificar compendiadamente como sigue: se ha mejorado la formulación de la forma de gobierno parlamentaria, pero, aun así, nuestro parlamentarismo sigue siendo un parlamentarismo imperfecto. Se ha mejorado la formulación de la forma de gobierno parlamentaria porque, de una parte, se ha resuelto la antinomia entre la exigencia de que el Gobierno cuente permanentemente con la confianza parlamentaria y la previsión de que su mandato sea de cuatro años, y, por otra, porque se ha incorporado a la normativa estatutaria la facultad gubernamental de plantear la cuestión de confianza. Sin embargo, el parlamentarismo canario debe ser calificado como imperfecto porque en la reforma del Estatuto tampoco se ha recogido la característica esencial de la forma de gobierno parlamentaria por la que se faculta al Presidente del Gobierno a la disolución anticipada del Parlamento. A continuación será preciso puntualizar cada uno de estos extremos.

La superación de la antinomia entre la previsión de un Presidente autonómico con un mandato garantizado de cuatro años y la característica parlamentaria de que la continuidad del Gobierno depende de la continuidad de la confianza parlamentaria se ha resuelto muy correctamente en favor de la estructura parlamentaria de todo el

---

<sup>12</sup> De todos estos rasgos, en la redacción del Estatuto de 1982 se recogía sólo del modo más genérico la atribución parlamentaria del control político del Gobierno —art. 12 c)—; la facultad gubernamental de ejercer la iniciativa legislativa (art. 11.4) y la atribución al Gobierno de la potestad reglamentaria (art. 14.2); si bien hay que subrayar que las atribuciones normativas del Gobierno con respecto a las materias del régimen financiero y tributario se incluían con todo detalle en el art. 59.1 del primer Estatuto.

<sup>13</sup> Y así, en la actualidad, habrá que acudir al Reglamento Parlamentario para encontrar el título jurídico de las preguntas e interpelaciones (Título XI), de las comisiones de investigación (art. 49), de las mociones (art. 154) y de las proposiciones no de ley (Título XII); consultar la Ley territorial 1/1983 del Gobierno para hallar el fundamento de la obligación de los miembros del Gobierno de comparecer ante el Parlamento (art. 46); y cotejar el Reglamento Parlamentario (art. 141) con la Ley territorial 1/1983 del Gobierno —art. 21 b)— para descubrir el fundamento de la habilitación de los Decretos Legislativos.

sistema político autonómico. Efectivamente, en el nuevo art. 17.1 del Estatuto se prescribe solamente que «el Parlamento elegirá de entre sus miembros al Presidente de Gobierno de Canarias», de modo que este mayor laconismo sí resulta compatible y coherente con los diversos preceptos que determinan la necesidad del Gobierno autonómico de contar con la confianza parlamentaria.

La segunda novedad importante es que se ha adicionado un nuevo apartado al art. 21 del Estatuto para regular la facultad gubernamental de plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza. Este precepto recoge en lo sustancial las líneas maestras de la cuestión tal como estaba regulada en los arts. 145 y 146 del Reglamento del Parlamento de Canarias y, en sus dos primeros párrafos, reproduce casi literalmente el art. 112 de la Constitución española sobre la cuestión de confianza, por lo que reproduce sus características, pero también sus defectos. Del nuevo art. 21.1 del Estatuto destaca la particularidad de que, mientras que para que prospere la moción de censura es necesaria la mayoría absoluta, en el caso de la cuestión «la confianza se entenderá otorgada cuando el Presidente obtenga la mayoría simple de los votos emitidos». Y hay que destacarla porque de esa manera el Estatuto de Autonomía, como la Constitución, se inclinan por favorecer la estabilidad gubernamental frente a las posibles veleidades parlamentarias, incluso si se trata de Gobiernos sin mayoría absoluta y, por eso, la innovación estatutaria se inscribe en la línea del «parlamentarismo racionalizado» por doble motivo. Sin embargo, es de lamentar que el nuevo Estatuto en su art. 21.1 transcriba la discutible regla constitucional de que únicamente procede la cuestión de confianza sobre el programa de gobierno o sobre una declaración de política general, y es de lamentar porque de ese modo nos apartamos de la tradición parlamentaria que permite hacer una «cuestión de gabinete» de cualquier asunto legislativo o parlamentario, sea éste *prima facie nimio* o importante.

El primer apartado del art. 21 del Estatuto concuerda con el art. 114.1 CE mediante la adición de un tercer párrafo en el que se establece que «el Presidente, junto con su Gobierno, cesará si el Parlamento le niega la confianza. Deberá entonces, procederse a la elección de un nuevo Presidente por el artículo 17 del Estatuto». No obstante, este párrafo también concuerda con otro del art. 23 del Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado en la misma fecha que el Estatuto de Canarias, con la importante salvedad de que en el aragonés sigue un segundo apartado que —aunque con muchas limitaciones— admite la facultad del Presidente de la Diputación General de disolución anticipada de las Cortes de Aragón<sup>14</sup>. Y esta disparidad estatutaria nos encamina al asunto más relevante de la reforma del Estatuto de Canarias con

---

<sup>14</sup> El art. 23.2 del reformado Estatuto de Aragón prescribe que «El Presidente, previa deliberación de la Diputación General y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de las Cortes de Aragón con anticipación al término natural de la legislatura. La disolución se acordará por Decreto, en el que convocarán a su vez elecciones, conteniéndose en el mismo

respecto a la forma autonómica de gobierno, asunto que no es otro que la ausencia en el nuevo Estatuto de una previsión de la disolución anticipada del Parlamento por parte del Presidente autonómico<sup>15</sup>. No obstante, por la importancia para la forma de gobierno de la falta de una característica esencial como ésta, será preciso que en este punto dotemos al tratamiento de una mayor profundidad.

Desde el origen de la construcción del Estado autonómico se hizo patente que la configuración de las Comunidades Autónomas con un sistema parlamentario terminaría conduciendo a procesos electorales muy frecuentes, de ahí que se estimara necesario imponer una racionalización tendente a evitar que cada Comunidad Autónoma celebrara sus elecciones en función de sus exclusivos intereses. Por eso, en los Estatutos de las Comunidades Autónomas de régimen pleno no se reconoció la facultad de disolución anticipada a su Presidente; sin embargo, estas Comunidades se fueron dotando paulatinamente de esa facultad por medio de sus respectivas Leyes del Gobierno. En los Pactos Autonómicos de 1981 se establecieron previsiones para fijar una misma fecha para todas las elecciones autonómicas, pero poco tiempo después empezó a vislumbrarse que el resto de las Comunidades Autónomas terminarían emprendiendo procesos semejantes a los de las de régimen pleno y se decidió imponer una racionalización de los procesos electorales. Para ello, en 1991 se modificó el art. 42 de la LOREG y en marzo de ese año se reformaron en cascada hasta 7 Estatutos de Autonomía<sup>16</sup>, con el fin de armonizar la fecha (el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años) de las elecciones en trece de las Comunidades Autónomas, lo que se ha conseguido hasta las últimas elecciones autonómicas de 1995. No obstante, en 1996, con el cambio de mayoría gobernante en el Congreso de los Diputados, se ha producido una importante alteración en la situación. Efectivamente, según parece,

---

cuantos requisitos exija la legislación electoral aplicable. El Presidente no podrá acordar la disolución de las Cortes durante el primer período de sesiones de la legislatura, cuando reste menos de un año para su terminación ni cuando se encuentre en tramitación una moción de censura. Tampoco podrá acordar la disolución durante el primer período de sesiones ni antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución. En ningún supuesto podrá el presidente disolver las Cortes cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal. En todo caso la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria».

<sup>15</sup> Para constatar la importancia que se otorgó a la incorporación en el Estatuto de la facultad de disolución anticipada o facultativa en la primera etapa del proceso de reforma estatutaria de Canarias, *vid.*, TRUJILLO, G., *La Reforma del Estatuto de autonomía de Canarias* (en prensa), pp. 16-17.

<sup>16</sup> Los de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, Asturias, Madrid y Murcia.

una de las razones por las que no se han logrado unos nuevos acuerdos autonómicos es que, mientras el PSOE sigue siendo partidario de impedir la disolución anticipada de los Parlamentos autonómicos de la mayoría de las Comunidades, el PP no ve inconveniente en una disolución anticipada, con tal de que la nueva Legislatura dure sólo hasta la misma fecha que debería durar la Legislatura disuelta.

Estos datos sirven para explicar la disparidad de las soluciones en los Estatutos reformados de Aragón y de Canarias. Lo cierto es que la Comunidad Autónoma de Canarias renunció a incorporar al Estatuto reformado la facultad de disolución anticipada de su Parlamento, lo que se debe imputar a motivos de discrepancias internas de última hora entre las fuerzas políticas con representación en el Parlamento de Canarias, que fueron las que asumieron la responsabilidad de la reforma del Estatuto. Estas discrepancias estuvieron motivadas porque no se consideraron deseables unas elecciones parlamentarias que no se dieran al mismo tiempo que las locales. De ahí que, en definitiva, una vez que ha entrado en vigor la reforma, durante el período de la Legislatura sólo cabe la disolución automática del Parlamento que se prevé en el nuevo art. 17.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias<sup>17</sup>.

En esta situación se plantean dos importantes incógnitas: ¿podrá llegar a ser necesario el ejercicio de la facultad de disolución anticipada? y en el caso de que fuera necesaria la facultad de disolución anticipada, ¿podría regularse por Ley territorial sin una nueva reforma del Estatuto? Sobre estas cuestiones se nos ocurren orientaciones, pues no queremos pronunciarnos con respuestas resueltas.

Con respecto a la primera pregunta estimamos que a la larga será preciso introducir la característica parlamentaria de la disolución anticipada del Parlamento. En una perspectiva a medio plazo hay que señalar que cabe temer que se den situaciones en las que la disolución anticipada podría ser inevitable, y al respecto hay que pensar qué otra solución cabría en la hipótesis de un Gobierno derrotado en la cuestión de confianza, o en las de dimisión, fallecimiento o incapacidad del Presidente del Gobierno, cuando a continuación no fuera posible que ningún candidato obtuviera ni siquiera la mayoría simple. Porque, sin duda alguna, lo que no cabe es un Gobierno sin confianza parlamentaria ya que sería democráticamente ilegítimo. Desde una óptica más jurídico-política y en una visión a largo plazo, es de señalar que ese parlamentarismo imperfecto produce un desequilibrio de la democracia representativa ca-

---

<sup>17</sup> En el que se establece que «si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiera obtenido la confianza del Parlamento, éste quedará automáticamente disuelto, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones para el mismo. El mandato del nuevo Parlamento durará, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el del primero».

naría haciendo posible que en el futuro se pudiera desencadenar una excesiva primacía parlamentaria con la consiguiente inestabilidad gubernamental. Prueba de ello es que en los Ayuntamientos y Cabildos, en los que tampoco hay posibilidad de una disolución anticipada (y pese a que la oposición sólo dispone de una oportunidad de plantear la moción de censura), ya se está padeciendo de un modo evidente esa fuerte inestabilidad gubernamental hasta el punto de que se están dando unas intervenciones judiciales que pretenden ponerle remedio.

En cuanto al interrogante de si será posible introducir la atribución presidencial de la disolución anticipada del Parlamento en una Ley territorial sin reformar el Estatuto de autonomía hay que decir que, pese a que existen precedentes de Comunidades Autónomas que únicamente regulan esa atribución en su Ley del Gobierno, muchos autores entienden que semejante solución es irregular<sup>18</sup>.

Como se puede observar, esta laguna del Estatuto reformado genera importantes incertidumbres, aunque, desde un punto de vista teórico, hay que reiterar que la posibilidad para el Presidente del Ejecutivo de una disolución anticipada del Parlamento es un elemento esencial de la forma de gobierno parlamentaria que permite al Gobierno contrarrestar la preeminencia del Parlamento acudiendo a las urnas. Se trata, por lo tanto, de un dispositivo parlamentario de un alto contenido democrático y su carencia, aunque no suponga que el sistema haya dejado de ser parlamentario, sí entraña que ese parlamentarismo es imperfecto.

Por lo demás, no hace falta decir que con la reforma del Estatuto se ha dejado que sigan siendo el Reglamento del Parlamento y la Ley del Gobierno los únicos actos normativos que regulen aquellos otros rasgos típicos del parlamentarismo de los que ya se hizo mención, por lo que están insuficientemente garantizados, de modo que una nueva mayoría podría llegar a derogarlos. Con respecto a este último tipo de carencia, lo que nos parece más criticable es que no se haya estatutorizado la posibilidad de delegación parlamentaria al Gobierno para la emanación de Decretos Legislativos y, por eso, dedicaremos la atención debida a esta laguna estatutaria en el último de los subapartados (el 3.2)<sup>19</sup>.

Para finalizar el apartado tenemos que hacer un balance parcial sobre la regulación de la forma de gobierno parlamentaria en el Estatuto de Autonomía de Canarias. En la redacción inicial del estatuto, la forma de gobierno parlamentaria se recogía de modo muy imperfecto, pues incluía contradicciones y grandes carencias, tanto con

<sup>18</sup> Véase a título de ejemplo BOSCH, O., *op. cit.*, p. 145, n. 3.

<sup>19</sup> Ya habíamos criticado, entre otras cosas, que con la presente regulación de los Decretos Legislativos no estaba sometida a límites ni la facultad de delegación del Parlamento ni la del Gobierno («El Estatuto y los actos del Gobierno con rango de Ley», anexo del «Informe al Parlamento de Canarias» emitido en noviembre de 1992 por el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política).

respecto a las características esenciales como a los rasgos típicos del parlamentarismo. Con la reforma de 1996 del Estatuto de Autonomía se ha corregido la imperfección, pero esta no ha desaparecido, porque rasgos típicos del parlamentarismo sólo están regulados en simples actos normativos autonómicos —los cuales con el cambio de las mayorías podrían ser derogados— y, muy especialmente, por la ausencia de normas estatutarias que atribuyan al Presidente autonómico la facultad de disolución anticipada del Parlamento —lo que genera graves incertidumbres cara al futuro—. Dicho llanamente, esto significa que, atendiendo a los cánones del «parlamentarismo racionalizado», el Estatuto de Autonomía todavía no ha conseguido ser como una Constitución o una Ley Fundamental en lo concerniente a la forma de gobierno.

## 2. El Parlamento en el Estatuto de 1982 y en la reforma estatutaria de 1996

Dedicamos este apartado a la valoración de cómo se reguló inicialmente el Parlamento autonómico y en qué medida se ha modificado esa regulación con la reforma de 1996 del Estatuto de autonomía. Para esta evaluación nos centraremos fundamentalmente en la Sección Primera del Título Primero del Estatuto de Autonomía.

### 2.1. *El Parlamento de Canarias en la redacción inicial del Estatuto de Autonomía*

Ya está advertido que en nuestra calificación de las normas estatutarias de 1982 sobre el Parlamento de Canarias nos inclinaremos por un enjuiciamiento a partir de los principios teóricos, tanto jurídico-políticos como jurídico-constitucionales, en lugar de comparar la redacción de nuestro Estatuto con el articulado de otros textos como pudieran ser la Constitución española o alguno o todos los demás Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. Desde ese punto de vista se puede señalar que el contenido de los preceptos sobre el Parlamento se debe articular en torno a los siguientes núcleos temáticos: la definición del órgano; el sistema electoral; el estatuto jurídico de los parlamentarios; la autonomía, organización y funcionamiento de la Cámara; las funciones del Parlamento; y las relaciones de la Asamblea con el Gobierno, que, como ya se ha dicho, son decisivas en un sistema de gobierno parlamentario.

Pues bien, en una primera evaluación global del Título I del Estatuto de 1982 hay que reconocer que las normas estatutarias son bastante completas y equilibradas en cuanto al grado de detalle, dado que todos esos núcleos temáticos aparecen regulados en las dos primeras Secciones de su Título I. Sin embargo, como ahora veremos, tampoco se puede negar que se echan en falta algunos preceptos con relación a cada uno de esos núcleos de materias<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Dejamos para el epígrafe 2.2 el examen global del tratamiento normativo del sistema electoral.

Con respecto a las características definitorias del Parlamento, el Estatuto de 1982 acierta al calificarlo como «órgano representativo del pueblo canario», al determinar que «estará constituido por Diputados regionales elegidos por sufragio universal, directo, igual, libre y secreto» (art. 8.1) y al proclamar el carácter inviolable de la Cámara (art. 10.1). Sin embargo, en una definición más precisa de la naturaleza del Estatuto hubiera sido conveniente subrayar el rasgo característico de publicidad en la labor parlamentaria, estableciéndola como regla general frente a las sesiones secretas.

En cuanto al estatuto jurídico de los parlamentarios, en la primera redacción del Estatuto de Autonomía se definía con precisión la naturaleza de la representación en su art. 9.4 («los Diputados no estarán sujetos a mandato imperativo») y se reconocían las prerrogativas individuales de los parlamentarios, es decir, la inviolabilidad, la inmunidad y el fuero especial (art. 9.3). Con todo, en este ámbito hubiera sido conveniente incorporar en las normas estatutarias algunos de los principios básicos de la inelegibilidad y de la incompatibilidad<sup>21</sup>, así como la admisión de la compatibilidad entre el cargo de Consejero autonómico y el mandato de Diputado autonómico.

El art. 11 del Estatuto de Autonomía de 1982, dada su extensión, permitió que se contuvieran la mayor parte de los principios básicos relativos a la autonomía o autonormatividad, autogobierno, organización y funcionamiento del Parlamento de Canarias, incluyendo una adecuada fórmula de remisión al Reglamento Parlamentario. Por poner algún reparo, habría que señalar que, dado que en el apartado tercero del art. 11 se establecía el quórum de votación, hubiera sido conveniente la determinación del quórum de reunión o de constitución. En fin, desde un punto de vista técnico y desde una perspectiva jurídico-política también parece criticable el modo de reconocimiento del art. 11.4 de la iniciativa legislativa popular, la cual, según el Estatuto, tendría que ser regulada por el Parlamento Canario mediante Ley «de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución»<sup>22</sup>.

También resulta positiva la evaluación del elenco de funciones del Parlamento que se recoge en el art. 12 de la primera redacción del Estatuto. El procedimiento que se utiliza es el siguiente: en los tres primeros párrafos se indican las funciones genéricas del Parlamento, en los tres siguientes se puntualizan las atribuciones del Parla-

---

<sup>21</sup> Al respecto *vid.*, arts. 3 y 4 de la Ley territorial 3/1987, de 3 de abril, de medidas urgentes en materia electoral, modificada por Ley territorial 2/1991, de 18 de marzo, y por Ley territorial 5/1995, de 1 de abril.

<sup>22</sup> Cotejando los Estatutos de Autonomía desde esa misma época se desprende que sobre esta cuestión pesó algún tipo de presión de armonización, pues los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia mantienen una redacción idéntica a la de nuestro Estatuto, mientras que, por ejemplo, el asturiano y el cántabro de modo más razonable se remiten a la futura normativa de la legislación autonómica.

mento autonómico que entrañan una participación en la actividad de la organización central del Estado, y en el último párrafo se contiene una remisión a las demás atribuciones que puedan derivarse de la Constitución, del Estatuto y de las Leyes, fórmula de remisión general que parece indicada, pues la división de poderes en el seno de la Comunidad Autónoma se debe decantar en favor del Parlamento en aplicación de las reglas de la forma de gobierno parlamentaria. No obstante, también en este capítulo (sin contar lo que se dirá luego sobre las relaciones institucionales) se observa una laguna que es de lamentar y es que nuestra Constitución, a tenor de lo preceptuado en sus arts. 166 y 87.2, reconoce a las Asambleas autonómicas la facultad de propuesta de la reforma de la Constitución, de ahí que, sin ninguna duda, estamos ante un dato que demuestra la gran relevancia que se otorga a los Parlamentos autonómicos en el conjunto del sistema político, por lo esta atribución merecería un rango privilegiado entre las funciones reconocidas al Parlamento.

En lo que se refiere al ámbito de las relaciones entre el Parlamento con el Gobierno, ya efectuamos el examen con ocasión del enjuiciamiento del grado de acogida de la forma de gobierno parlamentaria. Por eso, en este punto basta con recordar que el Estatuto de 1982 contenía importantes lagunas con respecto a las características esenciales del parlamentarismo (por la ausencia de la facultad de disolución anticipada del Parlamento y de la cuestión de confianza) y que no regulaba otros aspectos típicamente asociados a la forma de gobierno parlamentaria, aunque alguno de ellos se podría incluir entre las normas sobre el Parlamento.

Para paliar esta imagen un tanto negativa conviene subrayar que, en cambio, ya desde la redacción inicial del Estatuto de Autonomía de Canarias se contemplaba de un modo original y cuidadoso la significación de las Islas con respecto a la labor parlamentaria, puesto que se reconocía a los Cabildos la facultad de iniciativa legislativa (art. 11.4) y la posibilidad de interponer un veto suspensivo a los «Diputados representantes de una isla» (*sic*) (art. 11.3).

Efectuando un resumen con respecto a los contenidos incluidos y los contenidos ausentes en las primeras normas estatutarias sobre el Parlamento autonómico es preciso admitir que, aun siendo relativamente completa la regulación, también son bastantes las cuestiones que todavía quedaban por incorporar al Estatuto de Autonomía. Es verdad que, atendiendo a las implicaciones proverbiales del parlamentarismo, podría argüirse que en razón de la preeminencia del Parlamento era innecesaria una normativa estatutaria exhaustiva sobre el mismo; no obstante, en el actual grado de evolución política ya no cabe reconocer esa presunción o plus de legitimidad de las Asambleas, las cuales, en tanto que Poder constituido, también deben estar sometidas al Derecho, aunque sólo sea en garantía de las minorías. Por lo tanto, esas lagunas y carencias de la normativa sobre el Parlamento en la redacción inicial del Estatuto de Autonomía se deben explicar por la peculiaridad del momento de aprobación en el que primaba el factor de emulación entre Comunidades Autónomas y pesaba la inexperience de las clases políticas autonómicas. Y, en consecuencia, después de un proceso de reforma estatutario temporalmente prolongado y sobre el que se había pro-

clamado la voluntad de que fuera el producto de un profundo estudio, cabía esperar que las modificaciones en la redacción de la Sección Primera del Título I fueran abundantes y generalizadas al incorporar normas dispersas en actos normativos subestatutarios. Lamentablemente, como seguidamente se comprobará, no ocurrió así.

## 2.2. *El Parlamento autonómico tras la reforma del Estatuto*

Puesto que ya nos son conocidas las escasas modificaciones con respecto a las relaciones del Parlamento con el Gobierno, en este apartado nos concentraremos fundamentalmente en las reformas introducidas en la Sección Primera del Título I del Estatuto de autonomía vigente<sup>23</sup>. Estas reformas, excluyendo las que podemos calificar de estilo<sup>24</sup>, se compendian en las modificaciones de fondo que se refieren al sistema electoral, a la mayoría para la elección de los miembros de la Mesa del Parlamento, a la Comisión General de Cabildos Insulares y a la elección de Senadores por parte del Parlamento.

En lo que se refiere al sistema electoral de los Diputados autonómicos —que constituye el único factor de legitimidad democrática de todo el sistema político autonómico— hay que empezar reconociendo que fue una cuestión discutida desde la redacción inicial del Estatuto de Autonomía de 1982. Esta discusión se centró especialmente, de un lado, en la opción por una circunscripción insular, el número de escaños asignados a ella y en la posibilidad de su corrección por medio de una lista para una circunscripción regional y, de otro, en la existencia de una doble barrera electoral con exclusión de las listas que no obtuvieran el 3% en el ámbito del Archipiélago y las que no obtuvieran el 20% en la circunscripción insular, discusión en la que incluso llegó a dudarse de la correcta aplicación de las barreras. Teniendo en cuenta estas referencias no se puede dudar de la conveniencia de la reforma del sistema electoral, si bien, como es sabido, resulta muy discutible el contenido concreto de esa reforma, a pesar de ser la modificación de más calado político entre las reformas de fondo.

La reforma ha consistido únicamente en trasladar la segunda proposición del antiguo art. 8 a un nuevo segundo apartado de la Disposición Transitoria Primera,

<sup>23</sup> Hay que precisar que con respecto a esas reformas no se aludirá a las modificaciones que conciernen al Diputado del Común (nuevo art. 14) y, en cambio, sí será obligado referirse a la reforma introducida con el nuevo apartado segundo de la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de 1996.

<sup>24</sup> Como es la sustitución, en el nuevo art. 9.1, de la denominación de Diputados «regionales» por la de Diputados «autonómicos», o la remisión más general a las Leyes, en sustitución de las «leyes del Estado» del párrafo g) del art. 13.

aunque, eso sí, elevando los topes de las barreras al 6% y al 30%, respectivamente<sup>25</sup>. Como quiera que sobre la cuestión de las barreras electorales de exclusión ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional<sup>26</sup>, que todavía tendrá que pronunciarse de nuevo ante el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo previa solicitud de diversas formaciones políticas canarias<sup>27</sup>, y puesto que sobre esa cuestión ya se han manifestado de modo crítico muchos estudiosos del Derecho Público autonómico<sup>28</sup>, me excuso de entrar con detalle en el examen de la constitucionalidad de la reforma del sistema electoral limitándome a unas breves consideraciones de tipo muy general y predominantemente jurídico-políticas.

Hay que empezar comentando que lo sustancial de la reforma se extrae del cuerpo del Estatuto para incluirse en una Disposición Transitoria dedicada a regular los principios del sistema electoral canario «en tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros». Si se retiene que esta transitoriedad ya arranca de 1982, que nada resulta más difícil de modificar que un sistema electoral y que la mayoría de los dos tercios exigida para la futura Ley es la mayoría más cualificada que se conoce en nuestro Ordenamiento (ya que sólo encuentra parangón con la mayoría cualificada exigida por el art. 168 CE para la reforma agravada de la Constitución), hay que convenir que las materias reguladas en la Disposición Transitoria tienen un espléndido futuro como nuestro régimen electoral básico. Si en Francia se dice que *le provisoire est éternel*, parece que en Canarias, con relación al sistema electoral, nos tendremos que acostumbrar a la idea de que no hay nada más duradero que lo transitorio. Eso será así, si

---

<sup>25</sup> El apartado núm. 2 de la Disposición Transitoria Primera del vigente Estatuto determina: «Igualmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del presente Estatuto, y en tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, se establece que sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido, al menos, el 30 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos, el 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma».

<sup>26</sup> Especialmente en sus SSTC 72/1989, de 20 de abril; 78/1989, de 3 de mayo; y 193/1989, de 16 de noviembre.

<sup>27</sup> Las formaciones fueron Izquierda Unida Canaria, Partido de Independientes de Lanzarote, Independientes de Fuerteventura, Agrupación Herreña de Independientes y Partido de Gran Canaria.

<sup>28</sup> Acerca de esos autores *vid.*, HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J., «Comentario al Artículo 8», *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias, op. cit.*, p. 50 y ss.

no lo remedia una instancia supracomunitaria, pues resulta que con esta técnica legislativa se ha creado un régimen transitorio que, por sus particularidades, podrá estimarse como antiestatutario al conculcar los principios esenciales del régimen electoral determinado en el vigente art. 9 del Estatuto<sup>29</sup>.

Por otra parte es preciso decir que si la doctrina constitucional, e incluso la jurisprudencia constitucional, en un principio fue tolerante con la importación de la *Sperrklausel* alemana en aras de asegurar sólidas mayorías en un panorama de partidos políticos no consolidados, no cabe esperar una tolerancia semejante en un sistema políticamente estabilizado en el que no se reducen, sino que se elevan los topes de la doble barrera electoral. No me propongo vaticinar cuál será la solución de este contencioso constitucional, pero de lo que no cabe duda es de que nuestra reforma electoral camina en sentido inverso de la democracia avanzada que propugna nuestra Constitución.

Y, en fin, parece claro que si la anterior doble barrera electoral de exclusión tendía a transformar nuestra fórmula de representación proporcional en una representación mayoritaria, con la nueva regulación transitoria se agudiza todavía más la tendencia hacia un sistema electoral mayoritario. Puesto que cada vez se oyen más voces en favor de fórmulas mayoritarias, es preciso decir que el sistema electoral mayoritario es, sin duda, democrático, pero no es un sistema democrático pluralista, como el que impone inequívocamente nuestra Constitución desde el primer apartado de su primer artículo.

Guiándonos por el orden del articulado, la siguiente reforma es la modificación efectuada en el apartado primero del actual art. 12, de la cual resulta que únicamente se exigirá la mayoría absoluta para la elección del Presidente de la Cámara y no, como ocurría antes, que también se precisaba para la elección de los demás miembros de la Mesa del Parlamento. Basta una somera lectura de los arts. 25 y 26 del Reglamento Parlamentario para deducir la dificultad que representó en el pasado reunir la mayoría absoluta para la elección (o sustitución) de todos los miembros de la Mesa de la Cámara. Por lo demás, parece suficiente que sólo la elección del Presidente precise la mayoría absoluta pues, de ese modo, está garantizada la constitución de la Cámara y la formación de una mayoría inicial de gobierno. Por consiguiente, esta modificación parece plausible en la medida en que allana posibles dificultades para el futuro y hace posible una mayor representatividad de las formaciones parlamentarias en la Mesa del Parlamento.

---

<sup>29</sup> Pues parece que se atenta contra el principio del «sufragio universal, directo, igual, libre y secreto» del apartado 1 y contra el principio de que «el sistema electoral es el de representación proporcional», del apartado 2.

La siguiente novedad es la creación por el nuevo apartado tercero del vigente art. 12 del Estatuto de la Comisión General de Cabildos Insulares<sup>30</sup>. Con respecto a este asunto hay que empezar recordando que, como se dijo, la redacción inicial del Estatuto de 1982 ya fue de una especial sensibilidad para con el hecho insular y también hay que subrayar la paradoja de que, si con la reforma del sistema electoral se penaliza a los partidos insulares, con esta modificación se prima el peso de las Islas (o de sus órganos representativos) en la labor parlamentaria. A continuación hay que puntualizar que la Comisión General de Cabildos Insulares se asemeja a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado creada por una reforma de su Reglamento en 1994, pero hay que matizar que la modificación del Senado se introdujo en unas Cortes bicamerales en las que se pretende potenciar la Segunda Cámara como Cámara de representación territorial. Por eso, hay que concluir que la creación de la Comisión General de Cabildos Insulares tiene un significado y repercusión mucho más profundos, lo que parece coherente con el dato de que en Canarias el hecho insular tiene un significado y repercusión especiales. Con todo, hay que reiterar que la elección de la Cámara canaria es el único elemento determinante de la legitimidad democrática del sistema autonómico, por lo que no se puede quebrar, cuartear o cuestionar el principio esencial según el cual el Parlamento representa al pueblo de Canarias. Parece ser que esta preocupación es la que ha recomendado a los redactores del Estatuto limitar las funciones de la nueva Comisión a atribuciones consultivas e informativas.

Por último, hay que considerar la nueva redacción del párrafo d) del nuevo art. 13 del Estatuto relativo a la elección de los «Senadores representantes de la Comunidad Autónoma». La reforma consiste, por una parte, en ligar el mandato del Senador a la Legislatura del Parlamento de Canarias y, de otra parte, en imponer estatutariamente la renuncia a la condición de Diputado autonómico del Senador una vez elegido. Comentaremos por separado ambos aspectos.

Frente a la indeterminación del art. 69.5 CE, el Tribunal Constitucional había establecido con respecto al mandato de estos Senadores la constitucionalidad tanto de la vinculación al mandato de la Legislatura autonómica como la vinculación al mandato del Senado<sup>31</sup>. Sin embargo, en la redacción inicial del Estatuto al parecer se

---

<sup>30</sup> El art. 12.3 del Estatuto vigente establece: «Los Cabildos Insulares participarán en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares. El Reglamento de la Cámara fijará su composición y funciones que, en todo caso, serán consultivas e informativas». Acerca de la cuestión de los Cabildos como «instituciones de la Comunidad», remitimos a TRUJILLO, G., *op. cit.*, p. 11.

<sup>31</sup> Semejante interpretación se deduce de las SSTC 40/1981, de 16 de diciembre, 76/1989, de 27 de abril, y 149/1990, de 1 de octubre.

había optado —original, pero disfuncionalmente— por una doble vinculación, es decir tanto con relación a la Legislatura autonómica como a la duración del mandato del Senado. De ahí que resulte muy recomendable esta nueva opción de modo que el mandato del Senador elegido por el Parlamento dure lo que dure la legislatura de esta Asamblea autonómica. Por lo demás, establecer la incompatibilidad entre la condición de Diputado autonómico y la condición de Senador no es una exigencia de la Constitución, pero sí parece una solución coherente con la potenciación del significado e importancia del Senado.

Antes de terminar este examen del texto reformado del Estatuto queremos advertir que también hubiera sido deseable una reorganización sistemática de las materias reguladas en los arts. 9 a 13 del Estatuto reformado en 1996. Reorganización que podría haber seguido el siguiente esquema de desarrollo: a) un artículo dedicado a la definición de los caracteres del Parlamento (que debería incluir los actuales arts. 9.1; 10.2; 10.4; y 11.1 y 2); b) un artículo destinado a los aspectos esenciales del sistema electoral (comprendiendo los nuevos arts. 9. 2, 3 y 4; y 10.1); c) un artículo consagrado a delimitar el estatuto jurídico de los Diputados (con los dos párrafos del art. 10.3 e incorporando reglas básicas acerca de la incompatibilidad de los Diputados); d) un artículo dedicado a la autonomía, organización y funcionamiento, pero, con el fin de reducir la extensión del art. 12, limitado a su aspecto más interno (en el que se podrían incluir los actuales apartados 1, 2, 4, 6, y 7)<sup>32</sup>; e) un artículo destinado a cuestiones de procedimiento parlamentario de dimensión externa (los nuevos apartados 3, 5 y 8 del art. 12); y d) un artículo en el que se relacionaran las funciones del Parlamento (semejante al nuevo art. 13).

Efectuando un repaso de síntesis sobre las reformas introducidas con respecto al Parlamento hay que reconocer que estas han sido muy escasas, que todas ellas iban destinadas a corregir algunas disfuncionalidades apreciadas en el desarrollo del sistema autonómico, si bien la solución adoptada con respecto al sistema electoral, que sin duda era el asunto de más calado jurídico-político, tiene que ser severamente criticada. De este balance parcial se desprende asimismo que la reforma en este ámbito ha sido excesivamente pragmática y escasamente ambiciosa, porque no sólo se debió reorganizar sistemáticamente, sino que hubiera sido deseable introducir alguna de las varias modificaciones que se han sugerido en el apartado y, de ese modo, se habrían incorporado al Estatuto aspectos esenciales sobre el Parlamento. Con la actual técnica normativa esos aspectos ahora están regulados únicamente en el Reglamento Parlamentario, y sucede que este acto normativo podrá ser modificado en cada

---

<sup>32</sup> Consideramos innecesario incluir la materia a la que se refiere el actual apartado noveno del art. 12 porque se reitera en el nuevo art. 42.1. Hay que añadir que esta reiteración ya existía en la redacción inicial del Estatuto de 1982.

Legislatura<sup>33</sup>. En definitiva, en este campo el Estatuto tampoco se muestra como una suerte de Constitución o Ley Fundamental de la Comunidad Autónoma.

### 3. El Gobierno antes y después de la reforma estatutaria

En el nuevo art. 8.1 del Estatuto se especifica que los Poderes de la Comunidad Autónoma se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente. Por eso, la doctrina suele tratar separadamente del Presidente y del Gobierno, entre otras razones porque el Presidente lo es de la Comunidad Autónoma y del Gobierno. Nosotros no nos proponemos criticar semejante opción, ni discutir la preeminencia del Presidente, aunque nos permitimos la licencia de separarnos de ella porque también hay otros motivos que autorizan a contemplar de modo conjunto al Gobierno y a su Presidente. En efecto, en la sección Segunda del Título I del Estatuto se regulan indistintamente las figuras del Presidente y del Gobierno; además, en el nuevo art. 16.1 del Estatuto se establece que el Gobierno está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente y los Consejeros; y, por último, porque en un sistema parlamentario siempre es recomendable propugnar el carácter colegiado del Gobierno evitando en lo posible el aislamiento de su Presidente.

Por otro lado, también debe quedar dicho que el Ejecutivo canario —como se expresa en la rúbrica de la Sección Segunda del Título I del Estatuto— se compone de dos elementos: el Gobierno y la Administración, aunque nosotros nos ocuparemos exclusivamente del primero, y sólo de un modo excepcional aludiremos a la Administración Pública Canaria.

En un apartado precedente habíamos indicado que en la forma de gobierno parlamentaria —en teoría, y dado el fondo de poder que le corresponde— el Parlamento no tenía por qué ser detalladamente regulado, si bien las exigencias propias del constitucionalismo actual, así como las derivadas del «parlamentarismo racionalizado», mostraban la tendencia a un creciente sometimiento de las Asambleas al Derecho escrito en la ley Fundamental. Con respecto al Gobierno rezan consideraciones muy distintas. La evolución del Derecho Constitucional demuestra que muchos de los desfallecimientos del parlamentarismo se deben a la tolerancia suicida de algunos Parlamentos con los desmanes del Gobierno y que el Ejecutivo y el Gobierno se han convertido en los pro-

---

<sup>33</sup> Nos llama la atención el descuido de la reforma con respecto al Parlamento, si la comparamos con el esmero con que se han modificado otros órganos o instituciones como son el Consejo Consultivo, el Diputado del Común, la Audiencia de Cuentas o el Consejo Económico y Social. En cuanto a las modificaciones de estas instituciones de autogobierno de expresa previsión estatutaria, *vid.*, TRUJILLO, G., *op. cit.*, pp. 9-10.

tagonistas indiscutidos de la vida política, por lo que se muestran como los poderes más amenazantes para los gobernados. De ahí que, a pesar de que los textos constitucionales tampoco suelen ser muy rigurosos al respecto, toda la regulación normativa sobre el Ejecutivo que contenga la Ley Fundamental nunca será excesiva.

En fin, el examen del Gobierno de Canarias se realizará con una sistemática paralela a la que se desarrolló en cuanto al Parlamento.

### *3.1. El Gobierno de Canarias en el Estatuto de 1982*

Con carácter previo al examen de la redacción de 1982 del Estatuto también aquí queremos exponer los núcleos de materias mínimos en torno a los cuales debe girar la normación del Gobierno. Porque se trata de un sistema parlamentario el primer núcleo debe ser el que determine el modo de ser de la relación del Gobierno con el Parlamento. A continuación sería conveniente que se tratara de la definición y composición del órgano supremo del Ejecutivo así como del estatuto jurídico de los miembros del Gobierno, y en un parlamentarismo evolucionado éste sería el capítulo en el que procedería la definición de la preeminencia del Presidente del Gobierno. Y, en fin, también serían precisos sendos núcleos dedicados a la organización y funcionamiento y a las funciones del Gobierno.

El Estatuto de 1982 incluyó los aspectos más esenciales de la relación del Gobierno con el Parlamento en la Sección Segunda del Título I y, como ya es sabido, los configuró en base a los cánones de la forma parlamentaria. El Parlamento de Canarias interviene en la designación del Gobierno por medio de la investidura ordinaria de su Presidente (art.16 del Estatuto de 1982) y de una investidura extraordinaria como consecuencia de la moción de censura constructiva (art. 20). Se proclama la responsabilidad política solidaria del Gobierno ante el Parlamento (art. 18.1), estableciéndose que «el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones al Parlamento, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria y por dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente» (art. 19.1)<sup>34</sup>. Y, como ya se ha reiterado, sólo hay una alusión al control político del Gobierno por el Parlamento en el párrafo c) del art. 12, y en la regulación de la moción de censura en el art. 20 del texto inicial del Estatuto. Acerca de las carencias en estas cuestiones ya nos hemos pronunciado al tratar de la forma de gobierno y todavía queda alguna crítica por exponer en el apartado siguiente.

En el Estatuto no se proporciona una definición del Gobierno, por lo que sólo cabe inferirla de las funciones que se le atribuyen. En la composición del órgano

---

<sup>34</sup> Merece la pena anotar que este importante precepto estatutario incluye una redacción más precisa que el homólogo art. 101.1 de la Constitución española.

colegiado destaca la preeminencia del Presidente del Gobierno, muy bien establecida en el apartado primero del antiguo art. 17: «el Presidente designa y separa libremente al Vicepresidente y a los restantes miembros del Gobierno, dirige y coordina su actuación y ostenta la más alta representación de Canarias y la ordinaria del Estado en el Archipiélago». Igualmente destaca la precisa definición de la figura del Vicepresidente y de sus principales cometidos (art. 17.2). El Estatuto de 1982 cierra este capítulo con la regulación de la inmunidad y el aforamiento especial de los miembros del Gobierno (art. 19.1) y con una remisión a la Ley para la regulación de la composición del Gobierno y del resto del estatuto jurídico de los miembros del Gobierno (art. 15.2). En lo que se refiere a la definición del órgano en un Estado de Derecho como el nuestro, al menos cabría esperar la declaración del sometimiento del Gobierno a la Constitución, al Estatuto y a las leyes. Y en lo que atañe a la composición, se echa en falta algo más que una única y simple alusión a los Consejeros, pues se podría haber perfilado su estatuto personal e individualizado sus competencias y su responsabilidad.

Con relación a la organización y al funcionamiento, el Estatuto de 1982 sólo le dedica un apartado en el que se establece que «el número de miembros del Gobierno no excederá de once» (art. 15.3). No cabe duda de que en este ámbito hay cuestiones más propias del Estatuto de Autonomía que de la legislación de desarrollo, como serían, sin ir más lejos, la definición del Consejo de Gobierno como la reunión formal del Gobierno<sup>35</sup>, la determinación de la alternancia de las sedes del Presidente y Vicepresidente y la competencia para la creación, modificación y extinción de las Consejerías en cuanto elementos estructurales del Gobierno<sup>36</sup>.

A las funciones del Gobierno se dedica el art. 14 del Estatuto de Autonomía en su redacción inicial. La regulación de este precepto es criticable por diversas causas. En primer lugar, porque, si se interpretan sistemáticamente los arts. 14.1 y 21 del Estatuto, se comprobará que al Gobierno no se le reconoce la dirección de la Administración Pública, lo cual sería el único medio para poder desarrollar las funciones ejecutivas y administrativas que le encomienda el Estatuto<sup>37</sup>. Y, en segundo lugar, por las razones que se expondrán en el siguiente subapartado.

<sup>35</sup> Para la relación entre las nociones de Gobierno y Consejo de Ministros, *vid.*, PÉREZ FRANCESCH, J.L., *El Gobierno*, Madrid, 1993, p. 53 y ss.

<sup>36</sup> Con respecto a los dos últimos extremos *cf.*, respectivamente, los arts. 6 y 11 y 2.3 de la Ley territorial 1/1983, del Gobierno.

<sup>37</sup> En los textos normativos del Derecho Público español se aprecia cierta propensión de la Administración a desprenderse de la dirección del Gobierno, y esa tendencia es todavía más patente en nuestro Estatuto, por lo que ha sido preciso suplir las normas estatutarias mediante la legislación de desarrollo. Así se hizo en el art. 13 de la Ley territorial 1/1983 del Gobierno («El Gobierno de Canarias es el órgano superior colegiado que, bajo la dirección del Presidente, establece los objetivos políticos generales y dirige la Administración de la Comunidad

Basta comparar los artículos dedicados al Gobierno con los que se refieren al Parlamento para concluir que también en este caso sería necesaria una reordenación sistemática de las materias, si bien ahora nos excusamos de una propuesta, pues sería posible establecer diversas sistemáticas en función de distintos criterios. Lo que no podemos evitar es dejar de subrayar que son muchos los aspectos del Ejecutivo que no se regularon en la redacción inicial del Estatuto y que cabría esperar que sí se incorporaran en una redacción posterior, pero, como veremos a continuación, no ocurrió así.

### 3.2. *El Gobierno canario en el Estatuto de 1996*

La reforma del Estatuto, en lo que atañe a las normas sobre el Gobierno de la Sección Segunda del Título I, se reduce exclusivamente a las modificaciones con respecto a las características de la forma de gobierno que ya son conocidas<sup>38</sup>. Esto es, se suprimió la prescripción de un mandato de cuatro años para el Presidente autonómico (nuevo art. 17.1 del Estatuto) y, a pesar de que ya estaba regulada en el Reglamento Parlamentario, se introdujo la normativa de la cuestión de confianza (art. 21.1). De ahí que el tratamiento normativo del Gobierno en el Estatuto siga siendo insatisfactorio por incompleto, dado que en la reforma estatutaria no se incluye ninguno de los aspectos a los que se aludió en el apartado precedente; tampoco se incorpora la característica parlamentaria esencial de la facultad del Presidente autonómico de disolución anticipada del Parlamento; y, en fin, tampoco se innova la normativa estatutaria para recoger otros aspectos típicos del parlamentarismo que se refieren al Gobierno, como serían el establecimiento pormenorizado de los medios del control parlamentario del Gobierno (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación), la determinación del deber de información y la obligación de comparecencia de los miembros del Gobierno ante el Parlamento y, en fin, también está ausente la regulación de las condiciones de ejercicio de la delegación parlamentaria para la aprobación de Decretos Legislativos por el Gobierno.

---

Autónoma de Canarias. A tal fin ejerce la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, de conformidad con el Estatuto de Autonomía y las leyes») y en el art. 4 de la Ley territorial 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias («1. La Administración Pública de la Comunidad Autónoma constituye el instrumento para el ejercicio de las funciones administrativas [...] 2. Corresponde al Gobierno de Canarias la organización y dirección de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma...»).

<sup>38</sup> Por el contrario, sí se ha modificado el nuevo art. 22 del Estatuto, lo que se ha hecho con el esmero suficiente para adecuar la normativa básica sobre la Administración de la Comunidad Autónoma a las novedades introducidas por la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. Por esta razón, todavía es más de lamentar la despreocupación por incorporar al Estatuto la regla que atribuye al Gobierno la dirección de la Administración.

Consideramos que, por nuestra parte, merece una atención especial la laguna estatutaria con relación a los Decretos Legislativos, cuya regulación después de aprobada la reforma del Estatuto todavía se tendrá que deducir de una interpretación conjunta del art. 21.b) de la Ley territorial 1/1983 del Gobierno y del art. 141 del Reglamento del Parlamento de Canarias, pues en el nuevo Estatuto no hay ninguna referencia dedicada a ellos.

La cuestión de los Decretos Legislativos en el Derecho Constitucional es conocida e interesante. Esta técnica, consistente en la admisión de la aprobación por el Gobierno de actos normativos con fuerza de Ley previa delegación parlamentaria, remonta sus orígenes al siglo pasado, época en la que surgió por mera delegación del Legislador sin que estuviera prevista en la Constitución. Sin embargo, en el constitucionalismo posterior a la segunda guerra mundial se altera el sistema, de modo que la admisión de los Decretos Legislativos se apoya en una habilitación conjunta de la Constitución al Legislador, para que pueda delegar, y al Gobierno, para que pueda aprobar actos normativos con fuerza de Ley. Pero además, la constitucionalización de los Decretos Legislativos (que también representa una manifestación del «parlamentarismo racionalizado», aunque con relación a las fuentes del Derecho), tiene otro significado y es que, al regularse en la Constitución, se pueden establecer los límites y las garantías y controles con respecto a esta actividad normativa. Pues bien, en el proceso de la aprobación de los Estatutos se aprecian dos tendencias: por una parte, la de los Estatutos que dedican preceptos para la habilitación de los Decretos Legislativos, y, por otra parte, la mayoría de las Comunidades Autónomas que se limitaron a regular esta cuestión en sus respectivas Leyes del Gobierno<sup>39</sup>. Canarias, como es sabido, se inscribe en esta segunda línea, pero no lo ha hecho para modificar la criticable opción inicial. Y esta opción es criticable por tres razones.

Primero, porque si la iniciativa legislativa del Gobierno y su potestad reglamentaria cuentan con una expresa habilitación en las normas estatutarias, no se explica por qué la aprobación de los Decretos Legislativos, que supone aprobar actos normativos con fuerza de Ley y, que por lo tanto, son cualitativamente más importantes que los Reglamentos, no haya merecido, ni en la redacción inicial del Estatuto ni en su reforma, la correspondiente habilitación estatutaria<sup>40</sup>. Segundo, porque, como ya se

---

<sup>39</sup> Responden a la primera tendencia, entre otros, los Estatutos de Cataluña y de Galicia y la segunda tendencia fue encabezada por la Comunidad Autónoma vasca.

<sup>40</sup> Para establecer un elemento de comparación adecuado *cf.* la redacción inicial del art. 15.2 del Estatuto de Aragón y el párrafo *m*) añadido por la reforma de 1996 en el art. 16 del citado Estatuto.

ha dicho, la habilitación de los Decretos Legislativos obedece también al propósito de establecer límites y garantías frente a un uso abusivo por parte de la mayoría parlamentaria, o por parte de esa minoría de la mayoría que es el Gobierno parlamentario, y en este punto la regulación autonómica adolece de graves defectos. Está, por un lado, el art. 141 del Reglamento Parlamentario, que es un precepto muy detallado pero que, como es lógico, se dedica fundamentalmente a establecer las reglas del control parlamentario sobre la aprobación de los Decretos Legislativos. Y, por otro, está el art. 21. b) de la Ley del Gobierno, el cual, con una lamentable técnica legislativa, establece la facultad del Gobierno de «dictar Decretos legislativos previa delegación expresa del Parlamento, en los términos previstos en el artículo 82 de la Constitución», cuando la Constitución dedica al tema los arts. 82 a 85. El resultado es que, para decirlo llanamente, en el Ordenamiento autonómico canario el Decreto Legislativo no está sometido a límites. Tercero, la exigencia de que la habilitación de los Decretos Legislativos se efectúe en el Estatuto no se basa sólo en razones teóricas o en motivos prácticos como la necesidad de señalar sus límites; también es necesaria por una razón obvia, aunque resulte paradójica con la anterior: la garantía que le presta su actual normativa es mínima y, por consiguiente, cualquier mayoría parlamentaria podría hacer desaparecer esa importante atribución normativa gubernamental.

No queremos poner el punto final a la valoración de las innovaciones del Estatuto de 1996 respecto al Gobierno sin destacar un aspecto que se deduce del conjunto del articulado y que no se apreciaría en el examen centrado exclusivamente en la Sección Segunda del Título I. En la distribución de competencias, el Estatuto ha adoptado la fórmula acertada de designar a la Comunidad Autónoma como primera destinataria de los nuevos cometidos, si bien en algunos casos se puede apreciar cierto favoritismo en favor del Gobierno. Esto es particularmente manifiesto en lo referente a la participación de Canarias en el proceso de construcción europea. En efecto, en la redacción inicial del Estatuto con respecto a la recepción del Derecho de los Tratados se determinaba una posición exorbitante del Gobierno (antiguo art. 37.1) y esa posición se ha reafirmado con relación al proceso de integración europea, ya que en el nuevo art. 37.2 se prevé que el Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, sin que se incluya ninguna referencia al papel que desempeña al respecto el Parlamento de Canarias. Este asunto merece una atención especial, ya que la integración europea no era una cuestión de 1982, pero sí lo es de 1997.

Las «relaciones institucionales» de la Comunidad habrán de establecerse, esencialmente, con los Cabildos y Ayuntamientos, con otras Comunidades Autónomas, con la organización central del Estado y con la Comunidad Europea. En lo que se refiere a la relación con las Corporaciones Locales, el protagonismo del Parlamento y del Gobierno se reparte según las reglas habituales en la separación parlamentaria de poderes. También sucede así en lo relativo a las relaciones institucionales con otras Comunidades Autónomas. En cuanto a la relación con la organización del Estado, depende en gran medida de la normativa estatal y de las decisiones políticas del apa-

rato Central, por lo que se han descompensado manifiestamente en favor del Ejecutivo autonómico, como demuestra suficientemente el reparto de papeles en asuntos de transferencias y en la financiación autonómica<sup>41</sup>. Pero es que en las relaciones con la Unión Europea el Gobierno de Canarias ejerce el protagonismo en solitario, y para probarlo basta cotejar el art. 37.2 del Estatuto reformado y la reciente Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Autónomas<sup>42</sup>.

A la vista de lo precedente resulta que el «déficit democrático» que aqueja a la Comunidad Europea se agrava en la organización central del Estado<sup>43</sup>, y se lleva hasta la exageración en nuestra Comunidad Autónoma, por eso parece que al respecto también hubiera sido aconsejable una redacción distinta de la reforma del Estatuto de 1996<sup>44</sup>.

La conclusión parcial sobre la normativa estatutaria relativa al Gobierno es muy semejante a la que pudimos deducir con respecto al Parlamento. La regulación inicial era de todo punto insuficiente y la reforma estatutaria se ha limitado a algún añadido que ya estaba presente en la legislación autonómica de desarrollo. A pesar de que el sometimiento del Gobierno a normas indisponibles era más apremiante, la reforma del Estatuto en este capítulo también da la impresión de poco ambiciosa, pues parece que sólo se trataba de cubrir el expediente de un mejor perfilado estatutario de la forma de gobierno.

---

<sup>41</sup> Es palmario que en nuestro Estado Autonómico, por encima de la dialéctica Estado/Comunidad, funciona una manifiesta complicidad entre Ejecutivos como consecuencia de la aplicación de las reglas de la eficacia.

<sup>42</sup> En el art. 1.2 de la Ley citada se establece que «la Conferencia debe garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho comunitario»; y en el art. 2 se determina que «estará constituida la Conferencia por el Ministro de Administraciones Públicas, que la presidirá, y por el Consejero que, como responsable de los asuntos que integran el ámbito de materias de la misma, sea designado por cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con sus normas de organización interna...».

<sup>43</sup> Es cierto que por medio de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, se ha regulado la Comisión Mixta del Congreso y del Senado para la Unión Europea, pero en su composición son determinantes los Grupos Parlamentarios, por lo que la presencia institucional de los Parlamentos autonómicos es nula.

<sup>44</sup> Nosotros hubiéramos sido partidarios de una formulación general, inserta entre las funciones del Parlamento, con la que se subrayara debidamente la necesaria participación del Parlamento en todas las relaciones institucionales. Sin embargo, parece que la tradición favorable al protagonismo del Ejecutivo en este tipo de relaciones representa un serio obstáculo, por lo que nos hubiéramos conformado con una referencia semejante a la que se hace en la Disposición Transitoria Tercera, núm. 1, *in fine*.

#### 4. Consideraciones finales

Al poner el punto final a este estudio advertimos que en ningún momento se nos ha escapado que el ejercicio teórico efectuado tiene muy poco de pragmático para las necesidades más inmediatas y, de ahí, que ahora corresponda una defensa de nuestras intenciones.

El Derecho siempre procura vincularse a la realidad, unas veces porque la decanta y cristaliza y otras porque pretende transformarla. Así se explica que todo acto normativo sea hijo de su presente, lo que vale tanto para la Constitución, el Estatuto, las leyes y los reglamentos. Esta dependencia de su tiempo está agudizada en el caso del Estatuto porque es el producto de un acuerdo con una veintena de partes negociadoras, lo que explica las cotas alcanzadas en cada momento y sus defectos y carencias. Así, los Estatutos de Autonomía de primera generación estaban deformados por la abundancia de reglas competenciales y de transferencias y, ahora, los de segunda generación, como es la que inaugura el Estatuto de Canarias de 1996, se han deformado todavía más por la proliferación de normas relativas a la Economía y Hacienda. Por lo demás, todos los Estatutos todavía están lejos de desempeñar con respecto a lo autonómico el mismo papel que el de una Constitución. No obstante, cabe esperar que en un futuro los Estatutos de Autonomía redimensionen sus contenidos incorporando las materias más propiamente jurídico-constitucionales que se han procurado destacar a lo largo del presente trabajo.

Pues bien, desde este punto de vista se explica por qué hemos pretendido que nuestra evaluación fuera predominantemente un enjuiciamiento teórico desde el Derecho Constitucional y no la glosa de una comparación con la Constitución o con alguno o todos los demás Estatutos de Autonomía. Este tipo de examen representaba una apuesta por el futuro de la Comunidad Autónoma y por el futuro del Estatuto de Autonomía, pues llegará el momento en que Canarias se pueda proponer que su texto estatutario se asemeje a una Constitución o a una Ley Fundamental de la Comunidad Autónoma. El momento todavía no ha llegado, como demuestran las lagunas de la redacción inicial del Estatuto y que, después de la reforma de 1996, todavía permanezcan escondidas en la legislación de desarrollo reglas esenciales de nuestro sistema político. Por ende, nuestra modesta contribución apunta a un horizonte aún lejano en el cual la virtualidad garantista del Estatuto de Autonomía se utilice no sólo para reforzar nuestra autonomía frente a los poderes centrales, sino también para asegurar a los ciudadanos un correcto ejercicio del poder por parte de las instituciones públicas canarias.

Por todo ello, si algún mérito tiene este estudio es que propone el inicio de debates con un sesgo distinto al que ha enseñoreado la cuestión autonómica.