

# **Estado autonómico y procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias**

*Fernando Ríos Rull*

Profesor Asociado de Derecho Constitucional

## **Introducción**

La descentralización política de la nueva forma territorial del Estado fue uno de los grandes logros de la Constitución española de 1978 (en adelante, CE), texto que consiguió un inesperado consenso sobre uno de los temas que había perturbado –y lo sigue haciendo– la vida política en los dos últimos siglos de la historia de este país. Sobre el papel, el tema quedaba definitivamente resuelto al instaurarse el llamado Estado de las Autonomías (art. 2 y Título VIII, CE), donde se perfilan las grandes líneas sobre las que edificar los nuevos entes dotados de autonomía política: las Comunidades Autónomas (CCAA). Sin embargo, la propia CE dejó, concientemente, muchos aspectos de la estructura territorial del Estado inacabados, permitiendo que fueran unas específicas normas, los Estatutos de Autonomía (EEAA), las que fueran concretando, para cada territorio autónomo, el modelo constitucional de descentralización política. De ese modo, aparecen diecisiete centros de poder que se relacionan con el Estado a través de los EEAA, estableciendo otros tantos regímenes de autogobierno.

Este hito supuso un desapoderamiento importante de las competencias estatales, una quiebra del hasta entonces todopoderoso Estado unitario, instaurando un nuevo modelo basado en la descentralización política e inspirado en la colaboración, que no

subordinación, entre los nuevos entes autónomos con el Estado central, conformando ambas instancias el Estado constitucional o global.

No obstante, ese ímprobo esfuerzo del constituyente del 78 no ha tenido, en nuestra opinión, el desarrollo que cabría deducir de las prescripciones constitucionales ya que, salvo en un primer momento con la sucesiva constitución de las 17 CCAA –fruto de los acuerdos Autonómicos de 1981, entre el Gobierno de la extinta UCD y el principal partido de la oposición de entonces, el PSOE–, se ha venido aplicando e interpretando la letra y el espíritu del modelo de una manera restrictiva y centralista, tanto desde la óptica política como desde la estrictamente jurídico-constitucional. Así, entre otras disfuncionalidades, se ha venido despreciando la potencialidad flexibilizadora de la CE, que si bien establece un marco competencial e institucional perfectamente objetivable –posibilitando la igualdad constitucional de todas las CCAA– permite su desbordamiento a través de determinados instrumentos (art. 150, aps. 1 y 2, CE) en manos de las instancias centrales del Estado (Cortes Generales).

Tras diecisiete años de andadura constitucional y después de trece de desarrollo autonómico, la Comunidad Autónoma de Canarias aspira a reformar su Norma Institucional Básica con el objetivo de, por una parte, alcanzar el máximo techo competencial compatible con la CE y, por otro lado, determinar las especificidades como Comunidad Insular y Archipelágica, distintas de las continentales, en materias tales como aguas territoriales, organización insular, REF, financiación y relaciones con terceros derivados de la insularidad, reforma estatutaria que, tras ser aprobada por el Parlamento de Canarias por unanimidad, está desde finales de 1994 radicada en las Cortes Generales para su definitiva aprobación.

Ante tal evento, hemos creído conveniente realizar una serie de consideraciones sobre este proceso de modificación estatutaria desde la óptica procedimental. Para tal fin, empezaremos analizando, aunque sea someramente, el modelo constitucional del Estado autonómico y la génesis de nuestra Comunidad Autónoma, continuando con el estudio del procedimiento de reforma desde que se plantea en el Parlamento de Canarias hasta que sea definitivamente aprobado por las Cortes Generales, confrontándolo con las prescripciones constitucionales que disciplinan esta materia.

### **Perspectiva general del Estado Autonómico**

1.- El modelo territorial del Estado<sup>1</sup> diseñado en la CE no responde a ninguno de los esquemas clásicos de los Estados políticamente descentralizados: ni es un modelo

---

<sup>1</sup> La CE emplea la palabra Estado con distintos significados ya que una vez hace referencia al Estado constitucional, refiriéndose al conjunto organizativo de la Nación española integrado por las instancias centrales y las autonómicas, y otras veces alude al Estado central como uno de las instancias –la de ámbito en todo el territorio español– en que se divide el poder político.

federal ni un modelo regional. Desde ese punto de vista, nuestro constituyente del 78, inspirándose en la Constitución republicana de 1931<sup>2</sup>, construye un Estado original, el llamado Estado de las Autonomías<sup>3</sup>, en el que, a la vez que se proclama la indisoluble unidad de la nación española, se reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la constituyen y la solidaridad entre todas ellas (art. 2 CE). Esta autonomía supone la existencia de un ámbito propio, garantizado constitucionalmente, para la gestión de sus intereses respectivos de cada ente territorial. Pero, como se dijo, la CE no acaba el modelo, únicamente establece el procedimiento y los límites para que los territorios interesados puedan acceder a la autonomía y constituirse en Comunidades Autónomas a través de los Estatutos de Autonomía (EEAA). Por tanto, hace descansar todo el modelo en el llamado principio dispositivo, dejando a la propia iniciativa de los territorios interesados su acceso a la autonomía: ésta no se impone, se posibilita su ejercicio. Este principio dispositivo implica, por una parte, que puede que todo el territorio estatal se divida en territorios autónomos o no y, por otra, que esos territorios que opten por constituirse en CCAA van a poder elegir su ámbito competencial para el ejercicio de su autogobierno, dependiendo de la vía de acceso elegida, aunque con la posibilidad de una cierta igualdad al final del proceso (art. 148.2 CE). El objetivo, pues, del derecho a la autonomía de esas nacionalidades o regiones es su constitución en Comunidades Autónomas<sup>4</sup>—que, en palabras del TC, son Corporaciones Públicas de base territorial y naturaleza política<sup>5</sup>— y el ejercicio de su autogobierno, estableciéndose, de esa forma, una distinción con las corporaciones locales, cuya autonomía es meramente administrativa<sup>6</sup>. Existen varias vías de acceso a esta autonomía que dan como resultado dos tipos básicos de CCAA: las llamadas

---

<sup>2</sup> El Estado Integral, en el que se establecen por primera vez las bases para la descentralización política del Estado español (arts. 1, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Española de 1931).

<sup>3</sup> Esta voz ha acabado por imponerse frente a otras como Estado federo-regional, Estado regional, Estado descentralizado, etc...

<sup>4</sup> Las nacionalidades y regiones—o mejor dicho, las regionalidades—son entes sociológicos, al igual que lo es la Nación, cuyas organizaciones jurídico-políticas son, respectivamente las CCAA y el Estado constitucional o global.

<sup>5</sup> STC 24/1981.

<sup>6</sup> En efecto, la CE prefigura una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía (sic; según el art. 1.2 CE, la soberanía nacional reside en el pueblo español; esta matización es nuestra); las CCAA, caracterizadas por una autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito (STC de 21 de julio de 1981). Las CCAA gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como naturaleza de autonomía política (STC 25/1981, de 14 de julio).

*ordinarias*, que acceden, dependiendo de los casos, según lo preceptuado en los arts. 143 y 144, en relación con el 146, CE, y en la DT 1ª, que excepciona, para aquellos territorios con régimen preautonómico, el trámite inicial del art. 143; y las denominadas CCAA *privilegiadas*, cuyo proceso de acceso se prevé, con carácter general, en el art. 151 CE, mientras que en la DT 2ª se establecen excepciones en algunos requisitos para determinados territorios que hubieren plebiscitado, en el pasado, Estatutos de Autonomía<sup>7</sup>.

2.- El sistema elegido para la distribución de las materias competenciales entre ambas instancias –estatal y autonómica– también es peculiar, ya que la CE establece dos listados de materias, uno, previsto en el art. 148.1, que es el techo competencial inicial de las CCAA constituidas ex art. 143, y el otro, contenido en el art. 149.1, que son aquellas materias reservadas al Estado. La primera lista es temporal y limitativa, ya que puede ser rebasada pasados cinco años previa reforma de los Estatutos (art. 148.2), y va a ser sustituida por las listas contenidas en los mismos. La segunda va a funcionar como límite a las competencias asumidas estatutariamente por las CCAA. En efecto, según se establece en el art. 149.3, las materias no atribuidas expresamente al Estado por la CE –párrafo primero de ese precepto– podrán corresponder al las CCAA, en virtud de sus respectivos Estatutos. El sistema de distribución competencial se completa con la cláusula residual que explícitamente atribuye al Estado la competencia sobre las materias que pudiéndose asumir en los EEAA por las CCAA, no lo hayan sido (art. 149.3 CE).

Acabado de aprobar el último EEAA existían en el Estado español, debido a la vía de acceso utilizada, dos tipos de CCAA, las constituidas por el art. 143 CE –que, reiteramos, por expreso mandato constitucional sólo podían asumir, vía estatutaria y en una primera fase, las competencias enunciadas en el art. 148.1– y las del art. 151 y asimiladas<sup>8</sup>. Esta situación se prolonga hasta principios de los años 90 en los que se retoma la cuestión autonómica entre las dos fuerzas políticas mayoritarias (PSOE y PP, únicos firmantes, junto con el Gobierno, de los acuerdos) con el objeto de dar cumplimiento a las prescripciones constitucionales en relación con la ineludible equiparación competencial entre las CCAA. Así, se firman los pactos autonómicos de 28 de febrero de 1992 en los que se acuerdan la ampliación de competencias<sup>9</sup> de aquellas

---

<sup>7</sup> Los territorios que pudieron utilizar esta DT 2ª fueron Catalunya, Euskadi y Galicia.

<sup>8</sup> Recordemos que las CCAA de este régimen son las que efectivamente ejercieron su Derecho al autogobierno según lo dispuesto en el art. 151 CE –País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía– más aquellas que se les aumento el techo competencial por mecanismos extraordinarios: Valencia (LOTRAVA), Canarias (LOTRACA) y Navarra, en virtud de la DA 1ª CE, esto es, por mor de los Derechos Forales.

<sup>9</sup> Quedaron fuera de esa ampliación competencial materias tan importantes como educación y sanidad.

CCAA que accedieron por la vía de los arts. 143-146 CE. El procedimiento previsto para tal fin fue, en una primera etapa, las transferencias de competencias a través del mecanismo previsto en el art. 150.2 CE para todas esas CCAA. Posteriormente se fueron reformando sus EEAA y asumiendo dichas materias contenidas en la LO 2/1992, de 23 de diciembre, de transferencias de competencias, (LOTRACOM). Quedaron fuera de ese esquema, además de las CCAA constituidas ex art. 151 CE, Canarias y Valencia que únicamente deberían integrar en el corpus estatutario lo transferido en la LOTRACA y LOTRAVA, respectivamente<sup>10</sup>.

El modelo tiende a una cierta equiparación entre las CCAA en relación con su ámbito competencial que, en virtud de sus EEAA, son de su titularidad (arts. 148.2 y 149, 1 y 3 CE), pero permite su flexibilización a través de los mecanismos previstos en los apartados 1 y 2 del art. 150 CE, supuestos en los que la titularidad de las funciones sobre las materias competenciales las sigue ostentando el Estado, pero su ejercicio se cede a determinadas CCAA. Dicho en otros términos, el modelo constitucional diseñado en la CE tiene, en el ámbito competencial, un límite, el art. 149.1, cuyas materias competenciales, por quedar reservadas al Estado, no pueden ser asumidas por las CCAA en sus respectivos EEAA: todo lo que exceda de ese límite podría ser ejercido por ellas, pero la titularidad jurídico-constitucional de tales competencias es siempre del Estado, nunca de las CCAA. Así, la propia CE (art. 150) permite que el Estado ceda a determinadas CCAA, en virtud de criterios estrictamente políticos, o mejor dicho, con arreglo a criterios o conceptos jurídicos indeterminados (las que por su propia naturaleza fueran susceptibles de transferencia o delegación, art. 150.2, CE), el ejercicio de competencias de su titularidad, sean las expresamente reservadas, sean las que, sin estarlo, no hayan sido asumidas por las CCAA a través de sus EEAA (segundo efecto de la cláusula residual, art. 149.3 CE, sobre las llamadas materias remanentes<sup>11</sup>). Como también

---

<sup>10</sup> Efectivamente, el apartado VI de dichos acuerdos, titulado «reforma de los EEAA de las CCAA valenciana y de Canarias», establece que los partidos políticos firmantes promoverán la necesaria iniciativa de reforma de los respectivos Estatutos para incorporar a los mismos la ampliación de competencias efectuada a través de la LO 12/1982 (LOTRAVA) y la LO 11/1982 (LOTRACA). Siempre que las iniciativas de reforma, prosigue el apartado de los acuerdos, respondan estrictamente al contenido antes indicado, los partidos políticos firmantes de los Acuerdos se comprometen a votar su aprobación en las Cortes Generales.

<sup>11</sup> Sobre una distinta concepción de estos instrumentos de flexibilización del modelo autonómico, Vid. G. Trujillo: «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado» en *Actualidad Administrativa* n° 232-233 (octubre 1992-marzo 1993), págs. 119-120. En cambio, posturas semejantes a la tesis aquí expuesta, E. Aja y J. Tornos Más: «La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución», en *Documentación Administrativa* n° 232-233, 1992-1993, págs. 185 y ss.

permite que las instancias centrales, por razones de interés general debidamente apreciadas por mayoría absoluta de cada una de las Cámaras, puedan armonizar las competencias normativas de materias de titularidad autonómica (art. 150.3 CE), condicionando el ejercicio de tales competencias, que no su titularidad, por las CCAA. Todos estos instrumentos hacen que, una vez delimitado el marco competencial a través de los EEAA en el marco del art. 149.1 CE, se pueda flexibilizar el modelo, se pueda estirar o encojer sin más límite<sup>12</sup> que la indisponibilidad de la titularidad de las materias competenciales, ya sean territoriales o estatales<sup>13</sup>.

En suma, nos encontramos ante un modelo competencial en el que están, en principio, perfectamente perfilados los márgenes en los que las CCAA puede asumir estatutariamente las materias de su competencia (todas aquellas que no estén expresamente reservadas al Estado por la CE, en especial en su art. 149.1), pero permite que el propio Estado, a través de las Cortes Generales, pueda ceder el ejercicio de materias de su titularidad a las CCAA, acto unilateral de cesión que, por el mismo procedimiento, puede ser revocado rescatando el ejercicio de esas materias cedidas de titularidad estatal.

3.- Las normas que definen o concluyen el modelo ideado por la CE van a ser, como se ha insinuado, los EEAA. Estas normas jurídicas son peculiares tanto por su contenido como por sus características y naturaleza. Sin pretender realizar un examen pormenorizado de tales fuentes normativas, sí es menester comentar algunas cuestiones sobre las mismas que condicionarán el ulterior comentario sobre los aspectos concretos a analizar.

Prescribe el art. 147.1 CE que los EEAA son las Normas Institucionales Básicas de las CCAA y que el Estado las reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Ello ha planteado distintas posiciones sobre la naturaleza de dichas normas; entre la doctrina, el parecer al respecto es muy desigual, habiendo sectores que afirman que son meras leyes orgánicas (art. 81 CE) mientras que otros las llegan a calificar como normas constitucionales secundarias e, incluso, algunos ven componentes pactistas en los EEAA. Sin entrar en dicha polémica doctrinal<sup>14</sup>, lo cierto es que, como se dijo, la CE en materia de organización territorial del Estado, si

<sup>12</sup> Además de aquellas materias que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia o delegación (art. 150.2 CE).

<sup>13</sup> Entre la doctrina existen distintas posturas sobre los límites de la forma territorial del Estado: J.J. Solozábal: «El marco constitucional del debate sobre Estado autonómico español», en *Documentación Administrativa* nº 322-333, 1992-1993; G. Trujillo: «Homogeneidad y asimetría...», *op. cit.*; López Guerra, L.: «El modelo autonómico», en *Autonomías*, nº 20, diciembre 1995, págs. 171 y ss.; Aragón, M.: «El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?», en *Autonomías* nº 20, dic. 1995, págs. 187 y ss.

<sup>14</sup> Sobre las distintas posturas sobre la naturaleza de los Estatutos, Vid. Aragón, M.: «La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los EEAA», *Anuario de Derecho Constitucional*

bien da un paso decisivo al operar una descentralización de parte del poder político estatal en autonomías territoriales, no acaba de concretar el modelo sino que deja que sean otras normas las que concluyan esa misión: los Estatutos de Autonomía. Son estas normas las que completan el marco jurídico que ha de disciplinar las relaciones del Estado con los nuevos entes políticos; no sólo dan vida a las CCAA, configurando su sistema político y jurídico, sino que también, negativamente, delimitan las materias competenciales que, por asumirlas las CCAA, dejan de pertenecer al Estado central. Si ello es así, si complementan a la CE en todo lo relativo a la forma territorial del Estado, se ha de concluir que cumplen una función materialmente constitucional y así lo ha entendido el propio constituyente al establecer que el procedimiento de reforma de los EEAA se contendrá en los mismos, con el objetivo de que no pueda quedar a disposición unilateral del legislador estatal (Cortes Generales).

Por su parte, este procedimiento agravado de reforma de los Estatutos de Autonomía —que, reiteramos, impide la disposición unilateral del mismo por algunos de los entes constitucionales, sea el Estado, sean las propias CCAA— les hace indemne a cualquier otra norma —excepto la reforma constitucional— que no se adecue a dicho procedimiento, configurando una suerte de fuerza pasiva que se asemeja bastante a una superioridad jerárquica. Ello, unido con el contenido necesario y/o potestativo que han de regular los EEAA (art. 147 CE) coloca a los mismos en una posición dentro del sistema de fuentes inmediatamente debajo de la Norma fundamental, perfilando lo que se ha venido en llamar el Bloque de la Constitucionalidad<sup>15</sup> (BC), esto es, aquel conjunto de normas jurídicas —integrado por la CE, los EEAA y aquellas otras normas<sup>16</sup> que la CE o los EEAA llamen expresamente— que han de disciplinar las relaciones entre el Estado y las CCAA, en particular, en la distribución de competencias entre ambas instancias.

Al formar parte de ese BC, los EEAA ni son normas estatales, en sentido estricto, ni autonómicas: son normas del Estado constitucional o global, esto es, el Estado que se configura constitucionalmente compuesto por ambas instancias, la central y la autonómica.

---

y *Parlamentario*, nº 2, 1990; Cruz Villalón, P.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía*, dirigido por Muñoz Machado, Madrid, 1987, págs. 807-820; Gracia Canales, M.: «La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo», *REDC*, nº 23, 1988; De Otto, I.: «Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes», Barcelona, 1987, págs. 268-270; Rubio Llorente, F.: «El bloque de la Constitucionalidad», *REDC*, nº 27, 1989.

<sup>15</sup> Sobre el Bloque de la Constitucionalidad, vid. Rubio Llorente, F. «El bloque...», *op. cit.*

<sup>16</sup> Algún sector de la doctrina ha acuñado un nuevo concepto, distinto de el Bloque de la Constitucionalidad, *el bloque constitucional* integrado, debido al carácter eminentemente constitucional y a su procedimiento de reforma, por los EEAA y la CE. Vid. Aragón Reyes, M.: «La reforma de los Estatutos de Autonomía», *Documentación Administrativa*, nºs 232-233, octubre 1992-marzo 1993.

De lo que se acaba de exponer se infiere que el parámetro para confrontar la reforma estatutaria ha de ser únicamente la CE<sup>17</sup>. Así, dentro de las materias contenidas en los EEAA, las de carácter institucional únicamente han de confrontarse con la CE, al igual que ocurre con las de índole competencial que no exijan la interposición de otras materias para su ejercicio.

Nos queda, para acabar esta parte, por hacer referencia al contenido de los EEAA. Cuestión ésta que tiene su importancia debido a la rigidez del procedimiento de reforma estatutaria, de tal forma que si no existiese un contenido reservado a dicha fuente normativa y, a su vez, materias que de ningún modo pudieran entrar a regular, los EEAA producirían una suerte de congelación de rango que pudiera distorsionar todo el modelo territorial del Estado.

Sea como fuere, la CE reserva a los EEAA un ámbito material que necesariamente deberán contener, dispuesto en el art. 147.2, a saber: a) denominación de la Comunidad Autónoma; b) la delimitación de su territorio; c) denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias y d) las competencias asumidas y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Por otro lado, también, en virtud del ap. 3 del art. 147, deberán contener el procedimiento de reforma del propio Estatuto.

Esta reserva estatutaria, en palabras del TC<sup>18</sup>, no es absoluta –por lo menos en lo que se refiere a los tres primeros puntos del art. 147.2 CE<sup>19</sup>–, bastando que en el propio Estatuto se establezca qué órgano y con qué procedimiento se determine tal contenido.

Este es el contenido necesario que han de prever los EEAA, pero existe otro contenido potestativo<sup>20</sup> que sería aquél que, o bien haga referencia a instituciones o garantías institucionales<sup>21</sup> propias de cada CA –como lo son el Derecho Foral del País Vasco y Navarra o el REF de Canarias que dota a tales territorios autónomos de hechos diferenciales con respecto al resto de Comunidades– o a aquellas normas programáticas o declaraciones de intenciones incluidas en la generalidad de los EEAA.

---

<sup>17</sup> Así lo ha confirmado el TC al decir, en su STC 99/1986, de 11 de julio, que «el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la norma fundamental» (FJ 4).

<sup>18</sup> STC 99/1986, recaída en el caso del Condado de Treviño.

<sup>19</sup> En cuanto a contener las competencias, algún autor ha señalado que podría bastar con establecer una cláusula en el Estatuto asumiendo todas las competencias no reservadas al Estado en el art. 149.1 CE. Vid. Rubio Llorente, F.: «El bloque...», *op. cit.*

<sup>20</sup> Potestativo en el sentido de que dependerá de la existencia de hechos diferenciales, en cuyo caso se hará obligada su regulación.

<sup>21</sup> Sobre estas instituciones o garantías, vid. Rubio Llorente, F.: «La Constitución como fuente de derecho», en el *Colectivo la Constitución Española y las fuentes del derecho*, Tomo I, IEF, Madrid, 1979.



4.- En el momento actual de desarrollo del Estado autonómico nos encontramos con 17 CCAA con un semejante nivel competencial asumido estatutariamente. Así, superada la primera fase del modelo constitucional, se puede afirmar una cierta equiparación entre las mismas. En ese sentido, deja de tener relevancia jurídico-constitucional la primigenia distinción entre CCAA privilegiadas y ordinarias originada por la vía de acceso a la autonomía (arts. 143-146 vs. art. 151 CE). En efecto, esa diferenciación afectaba fundamentalmente al ámbito competencial que, *ex initio*, podrían asumir unas y otras. Alcanzado, básicamente, el mismo nivel y tras la modificación de todos los EEAA – excepto en el de Canarias, en fase de culminación– no existen diferencias sustanciales ni en la naturaleza de los EEAA ni en la posición de las CCAA en el sistema constitucional. Los arts. 148 y 151 CE han perdido su operatividad jurídico constitucional de distinción entre los entes autonómicos que tuvieron en la fase inicial de la andadura autonómica, pues, a) actualmente, el límite competencial de todas las CCAA es, únicamente, el art. 149.1 CE; b) una vez accedido un territorio a la autonomía por una u otra vía –arts. 143 ó 151–, es su EA el que regula su entramado institucional y competencial, además del procedimiento de reforma: en el ámbito competencial, el art. 149.1 (según se desprende del art. 148.2, CE); por su parte, el entramado institucional de todas las CCAA, independientemente de su vía de acceso, es el prescrito en el art. 152 CE. En efecto, el constituyente no dejó claro que las CCAA que eligieran la vía del art. 143 CE tuvieran un entramado institucional basado en el sistema parlamentario, esto es, con la presencia de Asambleas con facultades legislativas. Lo que sí quiso garantizar es que ese modelo fuera aplicable a las CCAA del art. 151 CE, pues su ámbito competencial hacía imprescindible el otorgamiento de potestades legislativas. Así las cosas, la generalización a todas las CCAA del modelo parlamentario previsto en el art. 152 CE, exige inexorablemente que las prescripciones contenidas en él sean de obligado cumplimiento en la fase actual del desarrollo autonómico, so pena de provocar difuncionalidades del sistema algo grotescas, como por ejemplo que las CCAA no constituidas por el art. 151 pudieran implantar una forma de gobierno presidencialista o asambleario, mientras que las llamadas privilegiadas estén sujetas imperativamente al parlamentario; es decir, las primeras tendrían más autonomía en esas cuestiones que las segundas, que gozan desde su constitución de un ámbito competencial mucho más amplio que aquéllas; y c), por último, desde esta óptica igualitaria, tampoco se pueden realizar distinciones de la naturaleza normativa de los EEAA por su manera de elaboración: no se podrá predicar que la Norma Institucional de una CA es una LO o una norma pactada o con componentes pactistas por el modo en que fue elaborada, sino por el propio sistema constitucional y, a lo sumo, por las prescripciones contenidas en su propio procedimiento de reforma.

En definitiva, en la fase actual del Estado de las Autonomías no es posible, bajo parámetros estrictamente jurídicos, hacer distinciones de CCAA por su vía de acceso a la autonomía; las posibles diferencias existentes en las mismas únicamente se podrán deducir de sus EEAA –de la existencia de hechos diferenciales contenidos en los mismos–, que en muchos casos han dependido más de pactos políticos que de parámetros jurídico-constitucionales.

5.- Ante la polémica suscitada sobre la existencia de hechos diferenciales en determinadas CCAA y el alcance que, de existir, tuvieran en nuestro ordenamiento constitucional, hemos de referirnos necesariamente a las especificidades que presenta la Comunidad Autónoma de Canarias (CACan) desde el prisma autonómico, esto es, al hecho insular como hecho diferencial canario.

Desde el inicio de la andadura de la descentralización política del Estado español se ha venido hablando de la existencia de hechos diferenciales en algunos territorios que les confieren unas notas singulares que debieran significar un distinto *status* jurídico constitucional respecto de las demás nacionalidades o regiones. Y es que la propia CE ya previó expresamente, al establecer los territorios que pueden acceder a la autonomía y sus distintas vías de acceso, estos hechos diferenciales determinando distintos ámbitos competenciales y una amplia organización institucional. Sin embargo, esta previsión constitucional no se queda en la fase inicial del proceso autonómico<sup>22</sup>, sino que va a inspirar todo el modelo territorial del Estado, siendo su flexibilidad una de las características de nuestro sistema autonómico que lo hacen peculiar con respecto a otros Estados políticamente descentralizados. Es lo que se ha venido denominando por parte de algunos sectores doctrinales y políticos la *asimetría*<sup>23</sup> del Estado Autonómico que surge como consecuencia de la existencia de estos hechos diferenciales en determinados territorios autónomos.

Estos hechos diferenciales, en nuestra opinión, pueden ser tanto *políticos*, esto es, deducibles de connotaciones socio-culturales de determinadas CCAA con identidades históricas singulares como estrictamente *jurídicos*, es decir, hechos –o instituciones surgidas al amparo de esos hechos– que únicamente atañen a ciertos territorios y que están expresamente contemplados en normas jurídicas o que debido a su existencia se derivan consecuencias jurídicas; ambos –hechos políticos o jurídicos– pueden desplegar, en el modelo autonómico, efectos jurídicos para los territorios en los que se den esos hechos diferenciadores, si bien con distinto alcance: la eficacia de los primeros va a depender de la voluntad política de los órganos centrales del Estado, mientras que los segundos despliegan efectos *per se* –por su mera existencia– estableciendo mandatos y obligaciones a los poderes públicos (art. 9.3 CE) de los que se han de derivar determinadas actuaciones o instituyendo garantías de ineludible respeto, so pena de violentar las normas donde se prevén esos hechos con trascendencia jurídica. La esfera en la que se mueven ambos hechos diferenciales es dispar, pues los políticos

---

<sup>22</sup> No hay que perder de vista que la propia autonomía implica la existencia de diferencias entre los distintos territorios; es decir, el principio autonómico es un reconocimiento y una garantía constitucional de la pluralidad territorial del Estado español, Nación de Naciones, que implica la capacidad de autogobierno como reflejo de situaciones distintas que necesitan soluciones distintas.

<sup>23</sup> Vid. *Supra*. nota 13.

se ciñen al ámbito competencial y a la financiación autonómica, mientras que los denominados jurídicos pueden extenderse además a cualquier cuestión de ámbito autonómico<sup>24</sup>.

Dentro de estas circunstancias diferenciales podemos destacar el hecho insular como hecho diferencial canario tanto político como jurídico, según la clasificación dada anteriormente. Así, la primera manifestación en el Estado autonómico de las particularidades derivadas del hecho insular es la posibilidad –consecuencia del principio dispositivo– que tienen los territorios insulares de acceder a la autonomía (art. 143.1 CE). Y es que este régimen autonómico se da en la inmensa mayoría de los Estados de nuestro entorno con islas o archipiélagos como parte de su territorio. En efecto, tanto los archipiélagos de la Macaronesia –Azores y Madeira<sup>25</sup>, únicas regiones autónomas políticamente de Portugal y, Cabo Verde que en la actualidad es Estado independiente– como las demás islas o archipiélagos de la UE –las Islas Baleares<sup>26</sup> (España), Cerdeña y Sicilia<sup>27</sup> (Italia), Córcega<sup>28</sup> (Francia), Isla de Man<sup>29</sup> y las Anglonormandas<sup>30</sup> (Reino Unido) y las Islas Feroe<sup>31</sup> (Dinamarca)– disfrutaban de regímenes de autonomía política derivada de la insularidad, que coexisten con su pertenencia a Estados –en algunos supuestos, fuertemente centralizados como Portugal, Francia, Gran Bretaña o Dinamarca– pero que dadas sus peculiaridades insulares se les ha dotado de autogobierno.

Sin embargo, lo que a nosotros nos interesa destacar es el hecho insular como hecho jurídico expresamente contemplado en la CE, bien como circunstancia a tener en cuenta por el Estado en su organización, bien como peculiaridad de la Comunidad Autónoma; las alusiones de la CE a las singularidades insulares (expresa o tácitamente referidas a Canarias) son las siguientes:

---

<sup>24</sup> Cuestiones como el territorio, el entramado institucional de las CCAA o derechos históricos aplicables secularmente en determinadas CCAA.

<sup>25</sup> La autonomía de estos Archipiélagos les fue concedida originariamente por los Decretos-Ley nº 318-B/76 y nº 318-D/76, por los que se aprobaron los Estatutos provisionales de Autonomía de Azores y Madeira.

<sup>26</sup> Baleares accedió a la autonomía por la vía del art. 143 y 146 CE, y su Estatuto de Autonomía fue aprobado mediante LO 2/1983, de 25 de febrero.

<sup>27</sup> Estas Islas eurocomunitarias italianas disfrutaban de autonomía de primera.

<sup>28</sup> Esta Isla es el único territorio francés en Europa que tiene un *status* jurídico-constitucional autónomo en el Estado centralista por antonomasia.

<sup>29</sup> Esta Isla goza históricamente de una autonomía en virtud del «The Isle of man purchase Act» que data de 1765.

<sup>30</sup> La misma situación es la existente en las Islas del canal.

<sup>31</sup> Otro tanto ocurre en este Archipiélago del Atlántico norte, que tienen un Acta de Autogobierno de 23 de marzo de 1948.

- el art. 68 menciona a cada una de las Islas Canarias (como también a las Baleares);
- el art. 141, hace referencia tanto al Archipiélago como a las Islas;
- el art. 143 se refiere a los territorios insulares como sujetos que pueden acceder a la autonomía;
- el art. 138 establece una atención especial al hecho insular deducible del principio de solidaridad proclamado en el art, 2;
- y por último, la DA 3ª contempla la existencia del REF en el Archipiélago canario.

Este hecho insular es la circunstancia más citada por la CE al establecer regímenes o peculiaridades del sistema general aplicable al resto del Estado: es la excepción en el criterio provincial de las circunscripciones a las elecciones al Senado (art. 68); se prevé la existencia de los entes locales insulares además de las provincias como singularidad supramunicipal (art. 141); es un sujeto excepcional que puede acceder a la autonomía, al margen de las provincias, que es el criterio general (art. 143); la única circunstancia que merece una expresa previsión constitucional derivada del principio de solidaridad es el hecho insular (art. 138); y se garantiza que Canarias, por su insularidad, siga gozando de un régimen económico fiscal específico (DA 3ª).

Si hemos predicado que el hecho diferencial canario cualifica, de algún modo, las especificidades Canarias en el modelo autonómico, ello ha de reflejarse y contenerse en su EEAA, su Norma Institucional Básica. De esa forma, el EACan. ha de contener todas esas particularidades de la CACan que se deduzcan del hecho insular.

### **Génesis y estado actual de la Comunidad Autónoma de Canarias**

Como es sabido, los territorios insulares de Canarias optaron<sup>32</sup> por acceder a la autonomía por la vía del art. 143 y 146 CE –la llamada vía lenta u ordinaria– en virtud de la cual el ámbito competencial que se podía asumir, a través del Estatuto, se limitaba al listado de materias previsto en el art. 148.1 CE, mientras que la elaboración del Estatuto se encomendaba a una Asamblea de parlamentarios estatales elegidos en las circunscripciones canarias y aprobado, mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales. No obstante, debido a las particularidades canarias y al truncamiento en la vía de acceso, se decidió ampliar el ámbito competencial de la CA *in*

---

<sup>32</sup> Es menester recordar la existencia de los primeros Pactos autonómicos de 1981 –entre el Gobierno de UCD y el principal partido de la oposición PSOE– en los que, tras la amenaza que supuso el golpe de Estado del 23-F, se diseñó el mapa autonómico restringiéndose la vía del art. 151 CE excepto para las cuatro CCAA con autonomía plena. Fue a raíz de dichos pactos cuando las instituciones gobernadas por dichas fuerzas políticas dieron marcha atrás en la vía de acceso, pues fue la del art. 151 por la que se había optado en Canarias hasta la firma de dichos pactos.

*fieri* a través de uno de los mecanismos<sup>33</sup> de flexibilización del modelo autonómico, la Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias, con lo que, en la práctica, se equipara o asimila a Canarias con las CCAA de primer grado. De esa forma, el día 10 de agosto de 1982 se dictaron simultáneamente la LO 10/1982, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) y la también LO 11/1982, de Transferencias Complementarias a Canarias (LOTRACA).

La posterior equiparación competencial de todas las CCAA operada por la LOTRACOM y la reforma de los EEAA de las CCAA afectadas únicamente contemplaba la asunción de lo prescrito en la LOTRACA en el EACan. No obstante, los firmantes de los Pactos no se percataron de que el ámbito competencial canario quedaba disminuido con respecto a esa ampliación generalizada, pues nuestra Comunidad no contaba con múltiples competencias cedidas a las demás CCAA. Por ello, entre otros motivos, fue necesario proceder a la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. En efecto, tras la ampliación o equiparación competencial entre las CCAA, Canarias quedaba rezagada en cuanto al ámbito de materias de su competencia<sup>34</sup> con lo que quedó abierta la posibilidad de la reforma estatutaria sin ceñirse a lo acordado en los Pactos Autonómicos, lo que permitió que se propusieran modificaciones no sólo de la parte competencial sino también de la institucional. Así, uno de los apartados del pacto de Gobierno entre el PSOE y AIC, tras las elecciones de 1991, fue la constitución, en el seno del Parlamento de Canarias, de una Comisión que estudie la reforma del Estatuto de Autonomía sobre las cuestiones que los grupos políticos y el Gobierno propusiesen. Después de tres años de trabajos, concluye la Comisión con un dictamen que es elevado al Pleno de la Cámara para su aprobación. Las conclusiones son utilizadas por los Grupos Parlamentarios que apoyan al Gobierno para presentar, a través de una proposición de Ley, la iniciativa de reforma estatutaria.

---

<sup>33</sup> Estas Leyes Orgánicas de transferencias o delegación, junto con las Leyes marco, permiten, efectivamente, traspasar, sin violentar a la propia CE, los límites de la distribución competencial entre el Estado y las CCAA.

<sup>34</sup> Las materias que no contaba Canarias y sí fueron asumidas por las demás CCAA eran: legislación sobre cooperativas y mutuas (ap. 1.3 del Anexo 1 de los Pactos), publicidad (ap. 1.8), servicio metereológico (ap. 1.9), legislación sobre protección de menores (ap. 1.12), legislación sobre consumidores y usuarios (ap. 2.2), legislación sobre medio ambiente (ap. 2.3), legislación sobre denominaciones de origen (ap. 2.7), salvamento marítimo (ap. 3.10). Existen otras competencias que si bien no fueron transferidas a las CCAA ordinarias, sí fueron asumidas por las CCAA privilegiadas y la reforma del EACan pretende introducir, tales como Instituciones Penitenciarias además de la modificación de otras materias contenidas en el EACan pero no desarrolladas como Policía y Televisión.

## Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias

### *Acotaciones previas*

Manda el Art. 147.3 CE –norma aplicable al procedimiento de reforma de los EEAA de todas las CCAA, sin perjuicio de las prescripciones del art. 152.2 CE para las constituidas en virtud del art. 151 CE– que la reforma de los EEAA se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica (LO). En consecuencia, son los propios EEAA los que regularán su modificación exigiendo únicamente la CE un trámite de aprobación por la Cortes Generales mediante LO. Este procedimiento complejo de reforma que se ha de contener en el propio cuerpo estatutario es una garantía que se infiere de la misma organización territorial del Estado y del *derecho a la autonomía* de las CCAA, pues, al venir ésta directamente atribuida por la CE, no puede quedar al albur de uno de los entes constituidos por la Carta Magna; es decir, la propia autonomía y el ámbito material sobre el que ejercerla no puede quedar unilateralmente en manos de uno de los entes –Estado y CCAA– en que se distribuye el poder político constitucional. De esa forma, el propio Estatuto establece su procedimiento de reforma pero se exige que las Cortes Generales lo aprueben mediante Ley Orgánica.

Siendo los EEAA la Norma Institucional Básica de cada CA, en puridad no se puede confundir, ni material ni formalmente, con las LO. Una cosa es el Estatuto y otra muy distinta la LO en virtud de la cual las Cortes Generales (el Estado) lo aprueban, *reconociéndolo y amparándolo como parte integrante de su ordenamiento jurídico* (art. 147.1 CE). De ello se puede deducir que el procedimiento de reforma del Estatuto como norma es lo que tiene que contener cada EEAA, mientras que la participación de las Cortes Generales para aprobarlo mediante LO se inserta en dicho procedimiento, es un trámite más dentro del mismo. De esa manera, no debería haber posibilidad, en principio, de que el Estado pueda incidir en el contenido del Estatuto como norma, a no ser que en el propio Estatuto se establezca expresamente alguna intervención de las Cortes con el objetivo de evitar el rechazo de las mismas, como hacen algunos EEAA<sup>35</sup>. Esta interpretación tendría semejanza con lo prescrito en el art. 93 CE, en el que se autoriza, mediante LO, la celebración de Tratados en los que se atribuya a organizaciones supranacionales el ejercicio de competencias derivadas de la CE; esa LO no es el Tratado, únicamente es el acto en virtud del cual se autoriza la celebración del mismo en el que se contenga la cesión de competencias derivadas de la CE. Con los EEAA pasaría otro tanto: la norma (EEAA) tiene un procedimiento de reforma establecido en ellos, pero dentro de ese procedimiento es necesario, para su validez constitucional, insertar un trámite preceptivo y obstativo de participación

---

<sup>35</sup> Vid. EEAA de Catalunya, Euskadi, Galicia, Andalucía y País Valenciá, en los que se establecen, dentro del procedimiento, la intervención de las CG.

del Estado, a través de las CG, acto que se formaliza mediante LO, esto es, exigiéndose una mayoría cualificada, mitad más uno de los miembros del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del texto (art. 81.2 CE).

Que para conseguir que el Estado preste su consentimiento sea menester la introducción de mecanismos de negociación entre ambas instancias, dirigidas a dirimir eventuales discrepancias sobre el alcance de la reforma estatutaria, no empece entender que, a) el procedimiento de reforma es único, desde que se inicia hasta su perfección con la publicación en los Boletines Oficiales, abarcando a ambas instancias, la estatal y la autonómica y, en su caso, la apelación, vía referéndum, al cuerpo electoral de la CA que pretende modificar su EA; b) ese procedimiento único de reforma estatutaria debe, por mandato constitucional (art. 147.3 y 152.2 CE), contenerse en el propio EA regulando, en consecuencia, tanto su tramitación en sede autonómica y estatal como la eventual consulta popular; y c) por ello, no es admisible jurídicamente la existencia de normas que disciplinen ese procedimiento de reforma al margen de los propios EEAA. Verdad es que la mayoría de los EEAA, entre ellos el canario, solo cubren la reforma hasta su llegada a las CG y, ante tal silencio, las Cámaras estatales han introducido su propia normativa. Como también es cierto que ello se debe a circunstancias políticas, pues en el momento de aprobarse los EEAA no se tenía un profundo conocimiento –se estaba haciendo camino al andar– del incipiente Estado Autonómico y de la complejidad de los EEAA como normas jurídicas.

Lo que queremos expresar es que los EEAA, como Normas Institucionales Básicas de las CCAA, como normas materialmente constitucionales, tienen un procedimiento de reforma propio, transversal a ambas instancias, que abarca desde la presentación de la propuesta de iniciativa en sede autonómica hasta su promulgación y sanción regia y posterior publicación. La preceptiva aprobación de las CG, mediante LO, es un trámite más de ese procedimiento, trámite de la participación estatal que se exterioriza mediante LO; todo ello sin perjuicio de la existencia de mecanismos de resolución de eventuales divergencias entre el texto remitido por la CA respectiva y el parecer de las CG. Lo que sí quedaría totalmente excluido, en la tesis que exponemos, es que, unilateralmente, las CG tramiten la propuesta de reforma estatutaria a través de su procedimiento legislativo, pudiendo, al margen de la propia CA afectada, tratarla como cualquier otra medida legislativa ignorando el modelo constitucional de las autonomías territoriales.

La práctica en las modificaciones estatutarias realizadas hasta ahora demuestran las siguientes disfuncionalidades: por una parte, se confunde el EA con la LO que lo aprueba –buena muestra de ello es que lo que se remite desde el Parlamento de Canarias a las Cortes Generales es una propuesta de reforma de la LO 10/1982, de 10 de agosto, de EACan, y no una propuesta de reforma del propio Estatuto<sup>36</sup>– y por otra, se

---

<sup>36</sup> Vid. Boletín oficial del Parlamento de Canarias, nº 163, III Legislatura, de 29 de diciembre de 1994.

yerra al considerar que el procedimiento de reforma sólo abarca a su tramitación en las Asambleas legislativas autonómicas, cuando, en puridad, en sede territorial únicamente se inicia el procedimiento, culminando con su inserción en el Ordenamiento Jurídico. Si convenimos que la CE no distingue distintos procedimientos en la reforma de cada uno de los EEAA (a lo sumo, requisitos añadidos –celebración de referéndum– en un procedimiento respecto del otro, arts. 147.3 y 152.3) y que el art. 151.2 CE establece un procedimiento de elaboración y aprobación estatutaria único, que comprende desde la convocatoria por el Gobierno de la Asamblea que deberá elaborar el proyecto de Estatuto (punto 1º del número 2 del art. 151, CE) hasta su sanción y promulgación regia como ley (punto 2º del mismo precepto), habrá que concluir que no existe posibilidad de división del procedimiento. Sin embargo, la tesis contraria –la que preconiza la división del procedimiento, abarcando los EEAA únicamente su tramitación en sede autonómica– es defendida desde distintos sectores tanto normativos como doctrinales quienes, si bien se vienen acercando a las posturas aquí defendidas, deducen del propio contenido de los EEAA –no de la forma territorial del Estado contenida en la CE– su naturaleza materialmente constitucional al establecer la indisponibilidad unilateral de tal fuente de Derecho, desconociendo que no es lo mismo lo contenido en ellos que lo que se debería contener. Ese razonamiento llevaría al absurdo de entender, en el caso de que los EEAA no reservaran la iniciativa del procedimiento de reforma estatutaria a las propias Asambleas autonómicas o no establecieran mecanismos de resolución de posibles divergencias entre ambas instancias, que los EEAA son meras LO porque, en la hipótesis que comentamos, se modificarían como tales y serían disponibles unilateralmente por las CG.

Si se parte de la premisa según la cual esos EEAA son complemento necesario de la CE en cuanto a la definición del modelo territorial del Estado, en donde se exige, además, que establezcan su propio procedimiento de reforma, es la propia CE la que impone la naturaleza y posición en el sistema de fuentes de dichas normas, no pudiéndose, en consecuencia, deducirse esa conclusión de lo contenido en los EEAA sino de las propias prescripciones constitucionales.

### *Procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*

Con carácter general, la reforma del Estatuto debe ajustarse a los establecido en los arts. 63 y 64, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 147.3 CE.

#### En el Parlamento de Canarias

Sucintamente el procedimiento de reforma en sede autonómica se tramita de la siguiente manera:

El art. 63 EACan ordena tal procedimiento así: 1.- atribuye la iniciativa de la puesta en marcha del procedimiento al Parlamento –es esta iniciativa la que se ha



puesto en marcha a través del texto que ahora se analiza, según se desprende del art. 138 RPC–, al Gobierno canario o a las Cortes Generales; 2.- la culminación, en sede autonómica, del procedimiento acaba con la aprobación, por parte de la mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en una votación final sobre el conjunto de la propuesta de reforma (art. 138 RPC) de un texto que es remitido al Congreso de los Diputados y 3.- esa propuesta de reforma estatutaria debe ser aprobada, mediante Ley Orgánica, en las Cortes Generales.

De lo que resulta que la verdadera iniciativa de reforma estatutaria le corresponde, única y exclusivamente, al Parlamento de Canarias. Efectivamente, aun cuando el tenor literal del ap. a) del art. 63 establece que la iniciativa le corresponde a tres sujetos (Parlamento, Gobierno y Cortes Generales), en puridad eso sólo es una propuesta de iniciativa ostentando la auténtica iniciativa<sup>37</sup> la Asamblea de Canarias, ya que debe aprobarla por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto de la reforma [art. 63.1,b)]. Es una situación similar a la que ocurre con la iniciativas parlamentarias, popular o a las de las CCAA (art. 87, aps. 1, 2 y 3 CE) en las que se necesita la toma en consideración del Congreso de los Diputados para iniciar auténticamente el procedimiento legislativo.

En el procedimiento de reforma estatutaria previsto en el EACan existe un doble filtro a la iniciativa de reforma pues los sujetos legitimados en el art. 63 a) deben poner en marcha la iniciativa a través de proyectos o proposiciones de Ley con lo que, excepto el Gobierno que también puede ver rechazado el proyecto con la presentación de enmiendas a la totalidad, los demás –Grupos Parlamentarios y Cortes Generales– deben pasar el trámite de toma en consideración y, posteriormente, el de votación final sobre el conjunto del texto.

La propuesta de iniciativa de reforma estatutaria se tramitará en el Parlamento de Canarias como una proposición o proyecto de Ley, dependiendo del sujeto que la haya instado (art. 138 RPC). Requiere la intervención del Consejo Consultivo de Canarias<sup>38</sup> (CCC) que, en la actual modificación, produjo alguna interferencia en relación con la inadmisión de la solicitud de Dictamen preceptivo sobre tal reforma que pasamos a comentar.

<sup>37</sup> Vid. Aragón Reyes, M.: « La reforma de los...» *op. cit.*

<sup>38</sup> El Consejo Consultivo es un órgano de carácter consultivo de expresa previsión estatutaria (art. 43 EACan), encargado de dictaminar sobre la adecuación al Estatuto de los proyectos y proposiciones de ley que se sometan al Parlamento, así como las restantes materias que determine su ley de creación. Esa ley constitutiva fue la 4/1984, de 6 de julio, posteriormente modificada por la Ley 13/1986, de 30 de diciembre, cuyo art. 10.1 establece la preceptividad de dictamen en la reforma del Estatuto de Autonomía. Al no estar publicado el Dictamen recaído sobre la presente reforma y no poder citarlo para su consulta, nos vemos en la imposibilidad de comentar sus consideraciones.

La intervención del CCC, cuya solicitud de parecer es de naturaleza preceptiva a la luz del art. 10.1 LCC, en el íter procedimental de la reforma estatutaria no se realizó en el momento oportuno. En efecto, el art. 10 establece, en cada supuesto, el momento procedimental en que el Dictamen del Consejo debe ser recabado: así, a) en el ap. 2, cuando se apruebe, por el Gobierno, el proyecto de Decreto legislativo; b) en el ap. 3, cuando se presenten las proposiciones de Ley, sobre las materias enumeradas, en el Parlamento de Canarias (acertada es la Resolución de Carácter General del Presidente de la Cámara que determina que se recabe una vez tomada en consideración dicha proposición, por razones de economía y eficacia y porque hasta ese momento sólo son propuestas de iniciativa, ya que la toma en consideración es el acto que verdaderamente pone en marcha el procedimiento legislativo) o cuando se trate de anteproyectos de Ley (ciertamente existe en esta materia una antinomia entre lo prescrito por el EEAA –art. 43– y el art. 1 LCC frente a este apartado del art. 10 LCC en relación con el objeto del parecer de Consejo, proyectos/anteproyectos); no obstante, las dos interpretaciones posibles, la acorde con el estatuto o la literal del art. 10.3 CCC, determinan el momento en que debe manifestarse el Consejo: en la primera cuando se apruebe el Proyecto de Ley por parte del Gobierno y se traslade al Parlamento, y en la segunda cuando el gobierno apruebe el anteproyecto y antes de elevarlo a Proyecto de Ley; y c) en el resto de materias en las que es preceptiva la participación de este Organismo también se establece el momento o trámite en el que se debe solicitar el Dictamen (Proyectos de Reglamentos ejecutivos, Recurso de Inconstitucionalidad y Conflictos de Competencias, además de la intervención en los expedientes administrativos donde el objeto del parecer de ese Alto Organismo son las propuestas de resolución, esto es, una vez concluido el procedimiento y antes de su emanación)<sup>39</sup>.

En el ap. 1 del art. 10 se establece la preceptividad del dictamen previo en la Reforma del Estatuto de Autonomía, no en la proposición de propuesta de reforma estatutaria que es el objeto sobre el que se solicitó, por el Parlamento de Canarias, el parecer del Consejo. Independientemente que la dición del art. 10.1 LCCC no es muy afortunada como a continuación razonaremos, el procedimiento de reforma estatutaria es tan complejo que no se puede identificar reforma estatutaria con propuesta de reforma estatutaria, ni con iniciativa de propuesta de reforma estatutaria.

De todo lo dicho se deduce que, en el mejor de los casos –debido, obviamente, al carácter de Institución de autogobierno del Consejo, lo que imposibilita que emita sus pareceres una vez que se hayan pronunciado los Órganos competentes de la Comunidad Autónoma Canaria–, la opinión fundada en Derecho de ese Consejo debería

---

<sup>39</sup> En ese sentido, ver el art. 12 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo.

ser recabada inmediatamente antes de la votación final sobre el conjunto de la propuesta de reforma estatutaria prevista en el art. 63.1, b) EACan; todo ello sin perjuicio de que, con anterioridad y facultativamente, y con el objeto de que se puedan introducir modificaciones técnico-jurídicas sobre el proyecto o la proposición que inicia el procedimiento de reforma estatutaria, se puedan solicitar otros pareceres sobre los textos que arrancan el aludido proceso de reforma estatutaria.

Además de lo expresado sobre el procedimiento de reforma estatutaria en sede autonómica, quedan por analizar la intervención de los Cabildos Insulares. El art. 64 EACan prescribe un trámite de audiencia previa a los Cabildos Insulares cuando el objeto de la reforma altere la organización de los poderes de Canarias que les afecten directamente. Ciertamente es que la audiencia de los Cabildos debe ser con carácter previo a la reforma, pero no lo es menos que no puede quedarse en un trámite formal al inicio del procedimiento, pues el art. 64 alude a «la reforma» no a la iniciativa de propuesta de reforma ni a la propuesta de reforma. Si partimos de la base de que el art. 64 instituye una garantía en favor de los Cabildos para que, cuanto menos, conozcan y puedan manifestar su opinión sobre el objeto de la modificación estatutaria que les afecte directamente, dicho trámite no puede practicarse al inicio del procedimiento, en la iniciativa de propuesta de reforma estatutaria. No se nos escapa que el art. 138.3 RPC incardina la audiencia previa en ese trámite, pero, so pena de desvirtuar la garantía dispensada a los Cabildos y, por ende, quebrar el procedimiento de reforma estatutaria amparada en el art. 147.3 CE, ese trámite debiera practicarse de nuevo pro futuro si a lo largo del íter estatutario se introducen modificaciones que puedan alterar la organización de los poderes de Canarias que afecten directamente a dichas Instituciones, sea en sede autonómica, sea, en caso de admitirse tal posibilidad, en sede estatal.

### En las Cortes Generales

Finalmente, queda por abordar la cuestión del procedimiento de reforma estatutaria en las Cortes Generales. Es menester su estudio debido a las consecuencias que, para el futuro de la Norma Institucional Básica de la Comunidad Autónoma de Canarias, pudiera tener el proceso en instancias estatales.

Como se dijo, los EEAA son normas materialmente constitucionales que complementan, en lo relativo a la división territorial del poder político del Estado, a la CE. Por tanto, su naturaleza y la posición que ocupan en el sistema de fuentes debiera iluminar los oscuros perfiles que disciplinan los procedimientos de reforma. Sin embargo, el problema es sumamente complejo pues existen dos vías de elaboración de los EEAA, uno ordinario, tramitado como ley, y otro negociado previsto en el art. 151; a su vez, también se contemplan dos preceptos que aluden a la reforma, el 147.3 y el art. 152.2 CE, precepto este último que, además de reiterar lo establecido en el art. 147.3 –excepto la aprobación por la Cortes Generales–, exige la celebración de referéndum en la reforma estatutaria. Estos EEAA, elaborados y aprobados según lo

prescrito en el art. 151 CE, donde se regula al detalle todo el procedimiento tanto en sede territorial como en la estatal, han reiterado la aplicación de dicho procedimiento en la reforma estatutaria, de tal forma que el proceso en las Cortes Generales dista mucho de parecerse a la elaboración o modificación de una Ley Orgánica.

La ausencia de normativa disciplinaria del procedimiento de reforma estatutaria en los Reglamentos de las Cámaras estatales ha supuesto que sus respectivas Presidencias dicten Resoluciones de carácter general limitadas a cada caso en que se procedió a la reforma estatutaria, supuesto que ha ocurrido la primera ocasión en 1991 y la última a mediados de 1993.

Estas normas supletorias aprobadas por los Presidentes de las Cámaras<sup>40</sup> estatales han restringido de manera significativa la propuesta de reforma en la tramitación estatutaria en el sentido de permitir a las Cortes introducir modificaciones no contempladas en el texto remitido por la respectiva CA y reconociendo únicamente la posibilidad de retirar, por la Asamblea autonómica, la propuesta de reforma. Esta interpretación, en nuestra opinión, choca frontalmente con la configuración constitucional de la forma territorial del Estado, pues permite desvirtuar totalmente la propuesta de reforma remitida por el ente territorial, de tal suerte que pudiera o alterar la propuesta de reforma o impedirle en el caso de que se haga uso del «derecho» a retirar la propuesta de reforma.

Lo que hay que tener presente es que, tal y como se establece en las aludidas resoluciones, la propuesta de reforma aprobada y remitida a las Cortes Generales va a pasar el trámite de debate de la totalidad (puesto que se configura como un proyecto de ley, no como una proposición, distinguiéndola formalmente de las iniciativas legislativas de las CCAA prevista en el art. 87. CE) por el Pleno del Congreso de los Diputados [Disposición tercera de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados (RPCD)], en el que tres delegados autonómicos puedan defenderla –aun cuando hemos advertido que formalmente no es asimilable la reforma estatutaria con cualquier iniciativa legislativa ordinaria de las CCAA, materialmente se las asimila con la introducción de este mecanismo de defensa de la propuesta de reforma–. Dicha Cámara tiene poder de enmienda ilimitado (D tercera, dos), es decir, puede producir un nuevo Estatuto; el Senado también tiene posibilidad de enmendar *in toto* la propuesta de reforma y vetar el texto remitido por el Congreso (norma tercera de las Normas Supletorias de la Presidencia del Senado). La única posibilidad que tiene la Asamblea canaria en el supuesto de divergir de las Cámaras estatales es la de retirar la

---

<sup>40</sup> Resolución de la presidencia (Congreso de los Diputados) sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de Autonomía. Boletín Oficial del CD, IV legislatura, nº 255, de 25 de marzo de 1993; Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, V legislatura, nº 23, de 5 de octubre de 1993.

propuesta (D quinta, uno de la Resolución PCD), en cuyo caso se entiende que ha sido rechazada por las Cortes Generales, a los efectos previstos en el último apartado del art. 63 EACan que impide una nueva reforma en la legislatura canaria.

Por otro lado, también es cierto (y, en nuestra opinión, sería el mecanismo jurídico más adecuado para la reforma de los EEAA deducido de su naturaleza prevista en la CE) que, a través del acuerdo político en el seno de las Cámaras estatales, éstas pueden renunciar al derecho de enmienda posibilitando la tramitación de la reforma estatutaria a través del procedimiento de lectura única (D cuarta, uno de la RPCD), que significaría que no va a sufrir modificaciones en las Cortes, sino que se aprobará o no lo reformado por la Asamblea autónoma.

Este es, en definitiva, el procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía tanto en su tramitación en el Parlamento de Canarias como en las Cortes Generales.

### *Modificación del procedimiento de reforma del EEAA*

Este procedimiento de reforma estatutaria en sede estatal no garantiza plenamente –sobre manera en aquellos EEAA que, como el canario, no contemplan ninguna intervención autonómica posterior a la fase inicial en su respectiva Asamblea– el desarrollo autonómico previsto constitucionalmente, pues permite frustrar, sin posibilidad de acudir a mecanismos de resolución de eventuales divergencias entre ambas instancias, la modificación de la Norma Institucional Básica de determinada CA si la intervención, vía enmienda, de las Cortes Generales desvirtúa la propuesta de reforma estatutaria que provocase el ejercicio de la facultad de retirar dicha propuesta, lo que motiva, además, la imposibilidad de una nueva modificación en la legislatura autonómica. Es decir, la tramitación en sede estatal de la reforma estatutaria coloca a la CA que la propone en una posición de clara subordinación con respecto a las Cortes Generales cuando de la propia CE, con respecto a otros EEAA, esa posición está bastante equilibrada donde las CG únicamente emiten un voto de ratificación de lo propuesto por la CA y posteriormente se apela, vía referéndum, al Cuerpo Electoral de esa CA o se prevén instrumentos de resolución cuando las posturas de ambas instancias no son coincidentes.

Esta distinta intervención de ambas instancias en la reforma de los EEAA tiene un claro paralelismo con la forma de acceder a la autonomía y con su elaboración y aprobación. Así, los EEAA, elaborados y aprobados según lo prescrito en el art. 151 CE, donde se regula al detalle todo el procedimiento tanto en sede territorial como en la estatal, han reiterado dicho procedimiento en la reforma estatutaria; mientras que los EEAA que utilizaron la vía de los arts. 143-146 CE omiten disciplinar el procedimiento en sede estatal.

No obstante, si hemos predicado que la distinción de vía de acceso a la autonomía de los territorios interesados –que únicamente implica un desigual ámbito competencial (art. 151.1 CE)– y de procedimiento de elaboración y reforma de los Estatutos sólo tiene efectos transitorios (art. 148.2 y 147.3 CE, respectivamente), de tal

manera que, transcurrido cierto tiempo y previa reforma de sus Estatutos de Autonomía, las CCAA alcanzarán una cierta igualdad, al menos en lo referente a su cualificación política y a su posición jurídica-constitucional –que no necesariamente en su ámbito material de competencias y a sus diversidades institucionales, debido al juego del principio dispositivo y a la propia autonomía–, igualdad que debiera significar, por un lado, que no existen divergencias jurídicas entre las CCAA que accedieron por una u otra vía a la autonomía y, por otro lado, que impidan que las CCAA del art. 143, en relación con el art. 146 CE, han de tener un tratamiento, en el procedimiento de reforma estatutaria, semejante, en las Cortes Generales, al que reciben las CCAA del 151 CE.

De este razonamiento se infiere que los EEAA pueden regular el procedimiento de reforma que consideren más oportuna, con la única exigencia de la aprobación, mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales, requisito que concurre en el presente caso.

Decíamos, al comentar la reforma de los EEAA, que deberían ser éstos los que contuvieran todo el procedimiento de modificación, sin perjuicio de la exigencia de LO por parte de las Cortes Generales. Pues bien, la modificación propuesta del apartado 2 del art. 63, viene a regular su procedimiento también en sede estatal, pues al establecer<sup>41</sup> que *si las CG no aprueban la reforma propuesta...*, implícitamente están indicando que éstas únicamente pueden aprobarla o no, pero sin posibilidad de incidir, al margen del Parlamento de Canarias, en ella. Así, sólo en el caso de que no la aprueben es cuando se entablan negociaciones entre ambas instancias para llegar a un acuerdo en torno a los contenidos de la reforma propuestas que provoquen la negativa de las Cortes.

Sin embargo, algún autor<sup>42</sup> ha querido ver en esta diversa posición jurídico-constitucional de CCAA respecto a la reforma estatutaria una consecuencia de la distinción, establecida en el art. 2 CE, entre nacionalidades y regiones como sujetos que tienen derecho a la autonomía. Sin embargo, reiteramos, es posible que cualquier CA, o todas, pueda acceder a tener una intervención decisiva y prevalente, incluida la *apelatio ad populum* a través de referéndum, sin que esté sujeta constitucionalmente a la distinción entre nacionalidades y regiones.

La polémica suscitada sobre las consecuencias constitucionales de esta distinción es más aparente que real o, por lo menos, lo es más desde el plano socio político que desde el jurídico constitucional. En efecto, la distinción realizada por el art. 2 CE entre nacionalidades y regiones no va desplegar ningún efecto ni en el texto de la propia CE, ni en los EEAA. El motivo que llevó al constituyente a introducir el término, que no el concepto, de nacionalidad –distinto al de Nación– fue el de conseguir un mayor consenso entre las fuerzas nacionalistas y los ciudadanos de determinados territorios, evitando rechazos a la CE. A partir de ahí, la propia CE utiliza los términos «territorios»

<sup>41</sup> Vid. Boletín Oficial del Parlamento de Canarias nº 163, III Legislatura, de 29 de diciembre de 1994.

<sup>42</sup> Vid. M. Aragón: «El Estado autonómico...», *op. cit.*, pág. 192.

(DT 1ª y 2ª CE), «provincias» (arts. 143 y 144 CE), «territorios insulares» (143 CE) y «Comunidades Autónomas» (entre otros, arts. 137, 138 y Capítulo III, del Título VIII, CE) para referirse a esos nuevos entes dotados de autonomía política.

Téngase en cuenta, no obstante, que no es lo mismo el ente sociológico que el jurídico, esto es, existe una clara diferencia entre Nación vs. Estado y entre nacionalidad o región vs. CCAA. Los primeros (nación, nacionalidad y región) son conceptos socio-políticos que se refieren al grado de identidad colectiva de los ciudadanos de un determinado territorio, estén constituidos o no en Estado. Mientras que los segundos son conceptos jurídicos, la organización de poder que rige, en un determinado territorio, sobre los ciudadanos que habitan en él. En ese sentido, nos encontramos con Naciones-Estado (Francia, Irlanda, Dinamarca, por ejemplo), Naciones sin Estado (Pueblos tales como los saharauis, los Kurdos, los Gitanos, etc...) y Naciones dentro de un Estado plurinacional como Alemania, Gran Bretaña, Bélgica, etc... Dentro de estas últimas, se puede distinguir entre aquellas naciones que tienen algún régimen de autonomía de las que no. España sería un ejemplo de las primeras.

La propia CE, sabedora del carácter plurinacional del Estado, garantiza a esas naciones (nacionalidades para distinguirlas de las Naciones-Estado) un régimen de autogobierno, para que esos entes sociológicos cuenten con organizaciones jurídicas con las que ejercer su autonomía política. Como dentro del Estado español coexistían territorios, cuyos ciudadanos no tenían ese grado de conciencia colectiva, a los que se les podría aplicar esos regímenes autonómicos, también introduce el término regiones. Unos y otros podrán participar de esa autonomía. Pero el ulterior desarrollo no va a depender de esos conceptos: dependerá del principio dispositivo, de la voluntad de los propios territorios interesados en acceder a la autonomía. Van a ser los propios territorios los que, a través de los EEAA, se autocalifiquen como nacionalidad o como región.

Como es un problema de conciencia colectiva, de que los ciudadanos de esos territorios se reconozcan –a través de sus tradiciones culturales, peculiaridades geográficas y económicas, historia común, etc.– como nacionalidad o como región, han de ser los EEAA los que califiquen al sustrato socio-político de una u otra manera. Así, existen CCAA que se califican como nacionalidad, otras como región y otras optan por no pronunciarse<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Los EEAA de Euskadi (art.1), Catalunya (art. 1) y Galicia (art. 1.1) expresamente se denominan nacionalidad; los de Andalucía (art. 1.1) y Valencia (art. 1.1) utilizan una fórmula semejante a la canaria, esto es, en el ejercicio del derecho al autogobierno que la CE reconoce a toda nacionalidad. Por su parte, los EEAA de Asturias, Aragón, Navarra, Baleares, Castilla y León no hacen referencia ni a nacionalidad ni a región. Quienes sí utilizan esta última acepción son los EEAA de Cantabria (art. 1.1), La Rioja (art. 1.1), Murcia (art. 1.1), Castilla-La Mancha (art. 1.2) y Extremadura (art. 1.1); el EA de Madrid se refiere al pueblo de la provincia de Madrid (art 1.1).

En definitiva, se trata de un problema socio-político, de como se percibe una determinada colectividad con características históricas, culturales y económicas comunes que no va a tener necesariamente consecuencias jurídico-constitucionales y que, si bien se puede contener en su EEAA, no va a predeterminar necesariamente el ulterior proceso autonómico.

Por todo ello, creemos que la distinción entre nacionalidades y regiones no afecta a la posición que puede llegar a ostentar cada CA en el procedimiento de reforma estatutaria; o, por lo menos y en caso de que estemos errados en la opinión de la irrelevancia constitucional de esa distinción, si una CA, habiendo accedido a la autonomía por la vía del art. 143 CE, reforma su EEAA introduciendo el término nacionalidad puede acceder a ocupar una posición predominante en el procedimiento de reforma estatutaria contemplada en el propio EEAA.

### **Conclusiones**

Resulta del excurso hasta ahora realizado que, si bien la forma territorial del Estado diseñada por la CE es, en términos generales, apropiada para las singularidades de este país como Nación de naciones, no se están aprovechando la potenciabilidad flexibilizadora del modelo que permite adaptarse a la existencia de hechos diferenciales, dentro de una cierta igualdad constitucional, en determinadas Comunidades Autónomas.

Dentro de este contexto, es necesario superar la visión ciertamente restrictiva que se tiene desde las instancias centrales del Estado del proceso autonómico. Uno de los ejemplos de esto que decimos es la manera con la que se trata a los EEAA, normas encargadas de desarrollar los postulados constitucionales en materia de autonomías territoriales –por lo tanto de naturaleza materialmente constitucional e integrantes del Bloque de la Constitucionalidad– que son indisponibles unilateralmente para ambas instancias, conteniendo ellas mismas su procedimiento de reforma, procedimiento que abarca desde su iniciativa hasta su definitiva publicación. En consecuencia, este procedimiento debería abarcar todos los trámites necesarios para la reforma estatutaria, incluido su aprobación, mediante LO, por las Cortes Generales. Actualmente ello no es así, pues la CG cuentan con normas procedimentales propias que disciplinan la tramitación de la reforma estatutaria al margen de las CCAA promotoras y de lo establecido en sus propios EEAA.