

## 1. Antecedentes

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

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

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

A) La iniciativa de modificación de la «Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias» (ley 8/86, de 18 de noviembre, popularmente conocida por Ley de Cabildos) no deja de resultar, en principio, sorprendente, habida cuenta del nivel de consenso alcanzado en torno a la misma tanto en sede parlamentaria como en relación con las propias Corporaciones insulares, al final de la Primera Legislatura, momento en el que se aprueba dicha Ley. Puede explicar parcialmente el interés de la nueva mayoría en su modificación la presencia en la misma de las Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC), lideradas por la de Tenerife (AIT) que acceden por primera vez al Parlamento autónomo desde unos presupuestos radicalmente insularistas que entrañan una concepción de la ordenación territorial del poder autonómico bien diferente de aquella a la que obedece la referida Ley. Curiosamente, sin embargo, el acceso —en coalición— al poder regional, la experiencia que ello comporta, y, seguramente, otros factores (tales como la posibilidad entrevista en un primer

momento, al menos, de extender e intensificar su presencia en otras Islas), han determinado una importante evolución de esta fuerza, no exenta de problemas internos, hacia posiciones de un cierto «nacionalismo archipiélagico» que atenúa hasta cierto punto el rígido insularismo inicial. También las restantes fuerzas de la actual coalición de gobierno —especialmente el CDS y el PP, puesto que AHI es una fuerza de ámbito monoinsular—, han debido secundar la posición pro-cabildista referida; entre otras razones, por la preservación de sus relaciones con un electorado que, por preceptuarlo así el Estatuto, ha de expresar sus preferencias en las elecciones autonómicas organizado en circunscripciones insulares. Debe añadirse, no obstante, que el énfasis con el que en un primer momento se planteó la reforma de dicha Ley se ha moderado notablemente en los últimos tiempos, circunstancia en cuyas motivaciones no deben seguramente estar ausentes tanto la diferente percepción de los problemas desde la atalaya del poder, como los cambios acaecidos en el ámbito de la política autonómica o con incidencia en la misma a la que luego nos referiremos.

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

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

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

La estrategia seguida al respecto por el PSC-PSOE durante la Primera Legislatura consistió en una política de paulatina corrección de los desequilibrios de la oferta de estudios universitarios en una y otra de las Islas centrales de Tenerife y Gran Canaria, sin que ello implicara la alteración inmediata de dicho status, aunque sin olvidarse de contar con instrumentos jurídicos adecuados para, llegado el caso, incidir en el tema, función que cumple la aprobación de la Ley 6/84, de 30 de noviembre de los Consejos Sociales, de coordinación de Universidades y de creación de Universidades, Centros y estudios universitarios.

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

D) El clima de crispación política de los primeros momentos de la actual Legislatura, tiene su punto álgido en las relaciones con el Gobierno central, polarizándose de manera acentuada en las diferencias de criterios mantenidas por éste y por el Gobierno autónomo a propósito de la paulatina reducción de los arbitrios a la entrada en Canarias de mercancías procedentes de los países de la CEE, en virtud de las obligaciones contraídas por el Estado en el Tratado de Adhesión a la misma. Tal compromiso comporta la reducción anual de un 15% de la tarifa de dichos arbitrios hasta su total extinción. Evidentemente, ello supone una correlativa disminución de los ingresos de las haciendas locales (Cabildos y Ayuntamientos), que tienen en esos arbitrios su principal fuente de ingresos, y el consiguiente deber del Estado de compensar de dicho quebranto a las referidas Corporaciones. La

falta de entendimiento entre las esferas central y autonómica alcanzó su máxima tensión al negarse la Comunidad Autónoma a acordar la aplicación de la tarifa reducida a partir del 1 de enero de 1989. Las autoridades de la CEE expresaron su preocupación al Gobierno central; y desde ciertas esferas de éste se llegó incluso a barajar, o por lo menos a insinuar, la puesta en práctica del art. 155 CE para obligar a la Comunidad Canaria al cumplimiento de tales compromisos. Al final, la tensión se redujo por la vía de la negociación y la rápida satisfacción por parte de la Hacienda estatal del quebranto sufrido desde la entrada en vigor del Tratado y del consiguiente proceso de «descreste arancelario» en él previsto.

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

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

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

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

## 2. Leyes y Reglamentos aprobados en 1989

Durante el período reseñado, la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de Canarias, se ha concretado en la aprobación de catorce Leyes que comportan el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas en las siguientes materias: a) Presupuestos (Leyes 3, 7 y 14/89); b) patrimonio (1/89); c) instituciones de autogobierno (4 y 9/89); d) Administración autonómica (8/89); e) educación universitaria (5 y 10/89); f) aguas (6/89); g) vivienda (11/89); h) carreteras (2/89); i) Administración de Justicia (12 y 13/89).

Asimismo, en el ejercicio de la potestad reglamentaria externa, el Gobierno de Canarias aprobó en dicho período catorce Decretos, de los cuales dos (D. 34 y 45/89) desarrollan determinados preceptos de la Ley 3/89, de 24 de febrero de los Presupuestos Generales de la CAC para 1989; uno (D. 25/89, de 19 de octubre) desarrolla la DF primera de la Ley 9/89, de 13 de julio de modificación de la Ley 4/86, de Entidades canarias en el Exterior y del Consejo correspondiente; en tanto que los once restantes (D.

148, 149, 150, 172, 232, 233, 234, 235, 236, 237, y 239/89) desarrollan diversos aspectos de la Ley 5/89, de 4 de mayo, de reorganización universitaria de Canarias.

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

— Por su obvia trascendencia en el funcionamiento ordinario de la Comunidad Autónoma destaca ante todo la Ley 3/89, de 24 de febrero, de los Presupuestos Generales de la CAC, cuya tardía aprobación guarda directa relación con la crisis de Gobierno padecida a finales de 1988, de la que anteriormente se ha dado cuenta. Su incidencia innovativa en el Ordenamiento autonómico es sin embargo mínima, como, por lo demás, es lógico en este tipo de Leyes (en la ficha correspondiente se recoge la suspensión temporal que en la misma se dispone de lo prescrito en determinado precepto de la Ley autonómica de la función pública). En su desarrollo se han dictado los Decretos 34/89, de 2 de marzo (que desarrolla su DA novena en materia de subvenciones a las Corporaciones locales) y 45/89, de 6 de abril (que desarrolla el art. 24.2 de aquella y delega en los miembros del Gobierno la concesión de determinadas subvenciones). Se incluye también en este grupo la Ley 14/89, aprobatoria de los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1990.

— En un segundo nivel —que, sin embargo, cabe reputarse primero desde la perspectiva de los efectos innovativos del Ordenamiento autonómico— deben situarse las Leyes, ya reseñadas, relativas a las instituciones de autogobierno (creación de la Audiencia de Cuentas, modificación de la Ley 4/86, de Entidades Canarias en el exterior), y a la Administración autonómica (creación del cuerpo de agentes forestales de medio ambiente), educación universitaria (reestructuración del sistema universitario), aguas (mantenimiento de la «suspensión a término» de la que después se informa), viviendas y carreteras (a las que después, igualmente, se alude).

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

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

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

La Ley 5/89, de 4 de mayo, de reorganización del sistema universitario de Canarias ha supuesto —junto con la Ley de aguas a la que seguidamente haremos referencia— el punto de máxima conflictividad en la vida institucional de la CAC. Dicha Ley es producto de la fusión por la Cámara

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

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

Respecto de la Ley 11/89, de 13 de julio, de viviendas de Canarias, quizá valga la pena comentar que la misma es producto de una iniciativa legislativa popular que en su tramitación parlamentaria fue depurada de determinados aspectos que —según en su momento indicó dicho Consejo Consultivo— suponían infracciones de los Ordenamientos estatutario y constitucional, al pretender ciertas modificaciones de la estructura organizativa de la Administración autonómica y determinadas intervenciones de la Comunidad en materia de precios y de acceso a la propiedad, que excedían de sus competencias.

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

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