

TEBETO. Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura
ANEXO 6: Manuel Velázquez Cabrera y el Plebiscito de las Islas Menores
Puerto del Rosario (2010), pp. 337-404, ISSN: 1134-430-X

REFORMA ESTATUTARIA Y CABILDOS INSULARES:
UN ANÁLISIS CRÍTICO

MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA

Profesor Titular de Universidad de Derecho Administrativo
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Magistrado Suplente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias
Sala de lo Contencioso-Administrativo

Resumen: Los Cabildos Insulares tienen ya una larga historia administrativa en Canarias. Son una expresión organizativa de un hecho diferencial: el hecho insular, y, bajo el actual Estatuto de Autonomía de Canarias, son Corporaciones locales, y, también, instituciones de la Comunidad Autónoma, lo que ha supuesto un punto de inflexión en su evolución normativa. En general, se puede decir que los Cabildos han visto enriquecida su posición institucional y sus funciones, si bien la frustrada reforma del Estatuto de 2004-2007 no contenía normas muy correctas. En cualquier caso, podemos decir que hoy los Cabildos desempeñan competencias muy importantes y constituyen una seña de identidad de la Administración Pública de Canarias.

Palabras clave: Cabildos Insulares; Administración local de Canarias; reforma del Estatuto de Autonomía.

Abstract: The Island Councils have a long administrative history in Canary Islands. They are an organizational expression of a differential fact: the fact island, and, under the current Statute of Autonomy of the Canary Islands are local corporations and also institutions of the Autonomous Region, making a turning point in its normative evolution. In general, one can say that the Councils have been enriched its institutional position and functions, while the failed reform of it Statute of 2004-2007 did not contain very good standards for these institutions. In any case, we can say that today the Councils have very important functions and are hallmark of the Canary Administration

Key words: Island Councils; local government of the Canary Island; reform of the Statute of Autonomy.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AAVV	Autores varios
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española
EACan	Estatuto de Autonomía de Canarias
FJ	Fundamento Jurídico

LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LOTRACA	Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias
LOTRAVA	Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Valencia
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
RAE	Real Academia Española
S	Sentencia
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional

1. LOS CABILDOS, ¿EN UNA ENCRUCIJADA?

Dentro de no mucho tiempo -en el año 2012-, se cumplen, por un lado, los cien primeros años de la aprobación de la Ley de 11 de julio de 1912, por virtud de la cual se crearon los Cabildos en la etapa moderna; y, por otro, se cumplen, asimismo, treinta años de la aprobación del Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto)¹. Si nos centramos en esta segunda conmemoración, que es la que más interesa a efectos de este estudio², podemos comprobar que todavía el papel de los Cabildos en la Autonomía canaria es cuestionado. Y esta circunstancia no es buena. Porque, si para una persona normal, treinta años es tiempo suficiente para que crezca y se desarrolle física, intelectual y emocionalmente, para que fije los perfiles esenciales de su perso-

¹ *BOE*, núm.195, de 16 de agosto de 1982, día en que entró en vigor, según decía la disposición final (“El presente Estatuto entrará en vigor el día de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”).

² Sobre la Ley de 1912 es necesario remitirse a M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Régimen jurídico de los Cabildos Insulares*, Instituto Canario de Administración Pública, Tenerife, 2005, pp. 29 y ss.

Debe tenerse en cuenta que existían precedentes relevantes, como el del “plebiscito” redactado por el abogado mayorero Manuel VELÁZQUEZ CABRERA, suscrito por las islas de Lanzarote, Fuerteventura, El Hierro y La Gomera. Vid. M. VELÁZQUEZ CABRERA, *Resumen histórico y documentado de la autonomía de Canarias*, Colección La Memoria, Viceconsejería de Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, Islas Canarias, 1994. Como ha destacado el historiador M. RAMÍREZ MUÑOZ (*El Cabildo de Gran Canaria y sus presidentes. Noventa años al servicio de la Isla (1913- 2003)*, Cabildo de Gran Canaria, 2003, p. 35), la Ley de 1912 “se basó en el pensamiento político de dos fervientes autonomistas, el mayorero Manuel Velázquez Cabrera y el palmero Pedro Pérez Díaz”.

nalidad, y para que afiance sus planteamientos vitales, también lo es para una institución. Treinta años son, nada menos, que dos tramos en el cómputo de generaciones que hizo ORTEGA Y GASSET³. Por tanto, es un período de tiempo lo suficientemente largo como para que, tanto personas como instituciones, se consoliden, y desarrollen sus potencialidades. Sin embargo, aunque parezca paradójico, los Cabildos Insulares de Canarias, que tienen un arraigo más que evidente, no han logrado una definición completa o definitiva, y mucho menos exacta, desde el punto de vista de su ubicación institucional en la Comunidad Autónoma. Lo que se manifiesta a través de la discusión o la argumentación en términos más propios de un proceso constituyente que de una etapa en la cual ya está (o, al menos, debería estar) constituido su encuadramiento fundamental⁴. Es decir, se plantea el debate, en muchísimas ocasiones, no partiendo de la base de una naturaleza asentada y aceptada, *sino con un punto de adanismo*, de eterno retorno al inicial proceso estatutario de 1982. Estamos en un permanente cambio de esencias, motivado por causas coyunturales; en un constante “*in fieri*.”

La prueba de lo que se afirma la podemos encontrar, en primer lugar, en el discurso que sostienen las fuerzas políticas más representativas del Archipiélago, que siguen insistiendo en un tono un tanto demagógico -que ya se ha convertido en una especie de sonsonete o latiguillo reiterativo-, en que los Cabildos “*tienen que ser*” (como si ya no lo fueran) los “*verdaderos gobiernos de las islas*”, que necesitan “*un incremento de sus competencias*”, y que necesitan “*una nueva Ley*”⁵, que se supone que traerá la buena nueva definitiva. Y, en segundo término, porque ello se deduce del propio Texto de Reforma del Estatuto de Autonomía que aprobó el Parlamento canario, con fecha de 13 de septiembre de 2006, en el que ni siquiera se menciona el carácter de institución autonómica

³ En concreto, en su *En torno a Galileo* (1933). Dice este filósofo: “Durante una primera etapa, el hombre se entera del mundo en que ha caído, en que tiene que vivir -es la niñez y toda la porción de juventud corporal que corre hasta los treinta años-. A esta edad el hombre comienza a reaccionar por cuenta propia frente al mundo que ha hallado, inventa nuevas ideas (...).” Luego, más adelante, dice: “Tenemos, según esto, que desde el punto de vista importante a la historia, la vida del hombre se divide en cinco ciclos de a quince años: niñez, juventud, iniciación, predominio y vejez. El trozo verdaderamente histórico es el de las dos edades maduras: la de iniciación y la de predominio. Yo diría -concluye el ensayista-, pues, que una generación histórica vive quince años de gestación y quince de gestión” (Cit del libro *Ortega y Gasset. Antología*, preparada por P. CERREZO GALÁN, para la colección *Textos Cardinales*, Barcelona, 1991, pp. 209, 211 y 212, respectivamente).

⁴ Que es, como es obvio, desde el punto de vista técnico, el que fija la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

⁵ Y así año tras año, y legislatura tras legislatura, como si de un rito litúrgico se tratara, pero, curiosamente, sin aportar nada nuevo, pues luego no se dice en qué va a consistir ese nuevo cambio, cuál es el procedimiento para hacerlo, y qué supuesta mejoría comportará. Con decir las palabras mágicas (“cambio”, “gobierno insular”, “nueva Ley”), parece que ya es suficiente.

del Cabildo, que, como se verá luego, fue uno de los hallazgos institucionales más imaginativos que hizo el legislador autonómico, partiendo, sin forzarlo, del Estatuto de 1982, y que se consolidó específicamente en la reforma del Estatuto de 1996 (arts. 8. 2 y 23)⁶.

De todo esto se podría deducir que las Corporaciones insulares parecen estar en una *encrucijada*⁷. Ahora bien, ¿es esto cierto?; ¿debe actuarse con un manifiesto espíritu adánico para reformar los Cabildos Insulares, desechando, como producto caducado, todo lo que se ha conseguido hasta ahora, desde 1982? O dicho de otra manera: ¿procede actuar en toda reforma como si se estuviera en un *constante proceso constituyente*? Es obvio que, en teoría, las respuestas que podrían darse son varias, y todas legítimas desde la perspectiva constitucional. Es claro que el Parlamento, en su condición de órgano representativo del pueblo canario (art. 9.1 EACan), puede formular el Texto de reforma estatutaria que considere más oportuno o conveniente, respetando el marco constitucional. Y si estima acertado reorientar el camino, por las razones que sea, lo

⁶ Vid, sobre este sorprendente cambio, M. J. SARMIENTO ACOSTA, “Los Cabildos Insulares ante la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias”, en AA.VV., *Canarias. Un nuevo pacto local en un mundo global*, Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias, Islas Canarias, 2007, p. 63. En este trabajo se dice: “Sorprende un poco que una configuración que parecía ya asentada, tanto en la legislación aprobada por el Parlamento (Leyes de 1986 y de 1990), como en el propio Estatuto, después de la reforma de 1996, ahora, por arte de la magia política, se ponga en cuestión. Cabría preguntarse, ¿qué ha ocurrido para que el legislador estatutario quiera orillar o silenciar lo que otrora destacó, incluso con reiteración? Las conjeturas son varias, pero a nadie se le escapa el temor que tal vez sientan los Cabildos de ser “capturados” por la Comunidad Autónoma; temor excesivo e infundado, en mi opinión, ya que si algo demuestra la experiencia de los últimos veinte años es la generosidad que ha tenido la Comunidad Autónoma con estas Corporaciones (...). Pero es que, además, esto pone de relieve: a) un conservadurismo jurídico incongruente con las posibilidades que da el Estado autonómico, y que han sido destacadas por el Tribunal Constitucional. Anclarse en el artículo 41, LRBRIL, como si éste fuera la Biblia o un dogma establecido por un ente infalible, no sólo carece de fundamento constitucional, sino que limita seriamente las posibilidades del legislador estatutario, y, por supuesto, del legislador autonómico canario; y b) que se sigue una línea opuesta a la que parecen continuar otros Estatutos, como el de las Islas Baleares, cuyo Proyecto de Reforma, actualmente en las Cortes, dice en su artículo 38 (ubicado sistemáticamente en el Título IV, “De las Instituciones de la Comunidad Autónoma”): “La organización institucional autonómica está integrada por el Parlamento, el Gobierno, el Presidente de la Comunidad Autónoma y los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera”. Incluso, con mayor sorpresa, un Estatuto como el recientemente aprobado por la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), dice en el nuevo art. 66.4 que las Diputaciones Provinciales “actuarán como instituciones de la Generalitat y estarán sometidas a la legislación e inspección de ésta, en tanto que se ejecutan competencias delegadas por la misma (...)”. Que en una Comunidad como la Valenciana se diga algo como lo que se acaba de transcribir, y que, en Canarias, todavía se tengan tantas reservas pone de manifiesto cierta pusilanimidad, impropia, desde luego, del que quiere hacer algo serio y consistente”.

El Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero (BOE, núm. 52, de 1 de marzo de 2007), establece en el, ahora, artículo 39 lo mismo, es decir, configura los Consejos Insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma. En el artículo 61.3 se dice con meridiana claridad: “Los Consejos Insulares también son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears”. Además, este Estatuto regula en un capítulo entero -el IV- todo lo que concierne estatutariamente a los Consejos Insulares (arts. 61 a 74).

⁷ Se usa este término en su tercera acepción del Diccionario de la RAE -vigésimo segunda edición, 2001-, que significa “situación difícil en que no se sabe qué conducta seguir”.

puede hacer⁸. Sin embargo, lo razonable⁹, por realista, es que no se prescindiera de los indudables avances que se han experimentado en los últimos treinta años, y que manifiestan una voluntad, clara y constante, de configurar los Cabildos como las instituciones más aptas para el gobierno, la administración y la representación de las islas. Cómo calificar jurídicamente los Cabildos, qué alcance debe otorgarse a tal calificación, o cuál es el peso específico que deben tener en el organigrama institucional de la Comunidad Autónoma, es algo que tiene que estar fijado en el Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica de la Comunidad (art. 147.1, CE). Y esta fijación se ha hecho ya, en la redacción de 1982, más difusamente, y en la de 1996, con mayor precisión, y consiste en que *los Cabildos Insulares son órganos de gobierno, administración y representación de las islas, y, además, instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias*. Los artículos 8.2 y 23 del Estatuto son meridianamente claros sobre este extremo. A partir de este dato normativo¹⁰, se puede desarrollar la posición y las competencias, así como la participación institucional de las

⁸ Como dice el constitucionalismo inglés, “la ley lo puede todo, menos cambiar un hombre en mujer”. Aunque también es verdad que esta afirmación es más sonora o elocuente que cierta, pues todos sabemos que la Ley tiene claros límites, el más significativo es, justamente, la Constitución. Y es palmario que los Estatutos, a pesar de que ciertas fuerzas políticas quieran concederle poco más o menos el carácter de Cartas Magnas o “pequeñas Constituciones”, no son, ni muchísimo menos, Constituciones. Son formalmente Leyes Orgánicas (arts. 81.1 y 147.3, CE), si bien con determinadas características que no procede citar aquí (Vid. J. M. CASTELL ARTECHE, voz “Estatuto de Autonomía”, en el *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo I, dir. por S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, 2005, pp. 1166-1173).

Véase, sobre la verdadera dimensión de la Ley, por ejemplo, la interesante monografía de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica a la jurisprudencia constitucional*, Madrid, 1.ª ed. 1998, o el no menos interesante libro epistolar de A. NIETO GARCÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El Derecho y el revés. Diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, Barcelona, 1.ª ed. 1998, donde se encuentran perlas como éstas: “la ley ha sido siempre -y más vale asumirla tal como es- expresión de la voluntad del Poder, de las clases eminentes: con la democracia o sin ella. Pero la ley no dice la última palabra, que es indefectiblemente una voz individual, sea del juez o de los ciudadanos (...) Las leyes sirven, por lo pronto, para racionalizar la imposición de intereses de las clases eminentes” (NIETO, pp. 64 y 65). “ (...) se hace notoria la falacia de la voluntad general y se pone de manifiesto, a partir de la introducción del sufragio universal masculino, que la ley es sólo la voluntad de una mayoría coyuntural soldada casi siempre con el cemento de los intereses de los grupos o facciones de la Cámara legislativa que forman esa mayoría, el viejo mito del legislador soberano sigue operando por inercia (...)” (T. R. FERNÁNDEZ, p. 52.).

⁹ Y es evidente que el Parlamento, como cualquier poder público, debe actuar razonablemente. El Poder que ejerce un Parlamento autónomo, e, incluso, las Cortes generales, no se puede desarrollar como si no existiese la lógica y el sentido común, o como si las conquistas, modestas, pero necesarias, de la Ciencia jurídica y de la dogmática constitucional, fueran productos fungibles, que se usan para un momento, se consumen, y, después, se pueden sustituir según soplen los vientos ideológicos, o los intereses de partido. De nuevo, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *De la arbitrariedad del legislador...*, cit., pp. 25 y ss, argumentando sobre la aplicación del artículo 9.3, *in fine*, de la Constitución Española de 1978.

¹⁰ Que no se olvide que tiene una evolución y una especificación normativa concreta, y que, por tanto, en caso de variarla, es preciso explicarla; algo que, por cierto, no hace el *Preámbulo* de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía, de 13 de septiembre de 2006, lo cual, a mi juicio, es censurable, pues parece que se opta por un modelo distinto -la supresión del carácter institucional-autonómico-, sin ni siquiera razonarlo, y mucho menos justificarlo.

Corporaciones insulares. Por lo tanto, es palmario que la definición de los Cabildos está perfilada, y no parece razonable articular un giro radical respecto de lo que ya ha sido definido por el Parlamento de Canarias, salvo que se esgriman justificaciones serias y solventes que impongan una transformación del modelo que hasta el momento presente se ha decantado¹¹. Pero es necesario ir por partes, pues ya la evolución es larga y compleja.

2. EL PUNTO DE PARTIDA INSOSLAYABLE: EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

2.1. LA INSUFICIENTE REGULACIÓN DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Todo análisis jurídico de la organización territorial e institucional debe partir de lo establecido en la Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978, pues ésta es una norma jurídica y, además, la norma superior¹² (arts. 9.1 CE, y 5.1 LOPJ). La Constitución es, pues, el contexto necesario para indagar jurídicamente sobre la posición y las funciones de las Corporaciones insulares, al igual que sucede con todos los conceptos y principios que tienen su fundamento en la misma¹³. Pues bien, respecto de los Cabildos, al igual que sucedió con la Constitución de la II República, de 1931¹⁴, el primer dato relevante es que están garantizados en la Carta Magna como una variedad específica de la organización territorial de Canarias. Para el legislador constituyente, pues, estas Corporaciones son una singularidad, o, como se dice ahora, son manifestación de un “hecho diferencial”¹⁵, por lo demás, de muy fácil captación, y, por ende,

¹¹ Justificaciones serias y solventes, que, como ya se ha dicho, brillan por su ausencia en el Texto de 2006.

¹² Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 2.ª ed. 1982. Del mismo autor, “Los fundamentos constitucionales del Estado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 52, 1998, pp. 11- 32; también, es interesante, M. ARAGÓN, “Sobre las nociones de supremacía y supralgalidad constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 50, 1986, pp. 9-30.

¹³ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Los fundamentos constitucionales del Estado”, cit., pp. 11 y ss.

¹⁴ Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Régimen jurídico de los Cabildos Insulares*, cit., pp. 31-33.

¹⁵ E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 2.ª ed. 2003; J. F. LÓPEZ AGUILAR, “Constitución, autonomía y hecho diferencial”, en *Cuadernos de Derecho Público*, 2, 1997, pp. 25-74, y, después, *Estado autonómico y hechos diferenciales. Una aproximación al “hecho diferencial” en el Estado compuesto de la Constitución de 1978: el caso de la autonomía canaria*, Madrid, 1998, quien destaca que no se puede perder de vista “la inspiración política” de esta nueva denominación de lo que es una singularidad amparada por el legislador constituyente (pp. 26 y ss.). Este autor es, quizá hasta el momento, el que profundiza más en este tema desde el punto de vista constitucional, y considera que para estimar un hecho diferencial

justificación: el hecho insular (art. 138, en relación con el artículo 141.4 CE).

El reconocimiento constitucional se hace en el artículo 141.4, ubicado sistemáticamente en el Capítulo segundo (“De la Administración local”) del Título VIII (“De la Organización territorial del Estado”), y que dispone algo tan escueto como lo que sigue:

“En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos”.

Se reconoce así de forma muy exigua la organización y administración específica de los archipiélagos canario y balear, si bien entendemos que este reconocimiento es insatisfactorio y limitado en exceso. Porque, en primer lugar, el adverbio “además” implica la persistencia de la superposición de Entidades locales (provincias e islas) que introduce un factor

constitucionalmente relevante deben concurrir tres requisitos: a) relevancia jurídica, y no simplemente fáctica; b) asiento constitucional directo o indirecto en el bloque constitucional (esto es, el formado por la Constitución y los Estatutos); y c) revestimiento de blindaje o especial fuerza pasiva frente a actos normativos sobrevenidos o provenientes de instancias ajenas al círculo estricto de los sujetos concretos de la diferencialidad. Partiendo de esta base, entiende que hechos diferenciales son la lengua, el acervo jurídico especial y foral, y un régimen económico-fiscal. *No obstante, dentro de esta relación de hechos diferenciales debe incluirse expresamente el “hecho insular”, citado por el constituyente (art. 138, CE.), que, a mi juicio, tiene más fuerza incluso que el que invocan otras Comunidades, como la vasca o la catalana, pues se basa en la incontrovertible realidad insular, no en interpretaciones o valoraciones históricas, legítimas, pero siempre discutibles, y que, además, en la práctica están sobrecargadas con la retórica nacionalista* (en este sentido, F. VILLAR ROJAS y F. BETANCORT REYES, “El hecho insular: hecho diferencial constitucional y comunitario”, en AAVV, *Estudios Canarios XLIV* (1999), 2000, pp. 168 y 169).

Pueden consultarse, asimismo, J. LEGUINA VILLA, “La reforma del Senado y los hechos diferenciales”, *Revista de Administración Pública*, núm. 143, 1997, pp. 7-27; G. TRUJILLO FERNÁNDEZ, *Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico*, Valencia, 2004, pp. 173 y ss; M. HERRERO DE MIÑÓN, “España en el mundo”, en *Entre dos siglos: reflexiones sobre la democracia*, I, Madrid, 1996, pp. 3 y ss, y su réplica a PARADA, “Hacia el Estado de la España Grande (Réplica a Ramón Parada)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 142, 1997, pp. 103-109, la enérgica posición de J. R. PARADA VÁZQUEZ, “España: una o trina”, *Revista de Administración Pública*, núm. 141, 1996, pp. 7-23, que desde una posición férrea niega el hecho diferencial; P. CARBALLO ARMAS, “Autonomía y Constitución. Algunas reflexiones en torno al “hecho diferencial canario”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 11, 2000, pp. 11 y ss., y, del mismo autor, *Canarias y su diferencialidad. Balance y perspectivas del hecho diferencial canario*, Cabildo de Gran Canaria-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2001, en particular, pp. 64 y ss. Y ya, desde una perspectiva general, J. J. SUAY RINCÓN, *Estudios jurídicos y territoriales sobre Canarias*, Centro de la Cultura Popular Canaria, 2001, pp. 29 y ss.

Desde un punto de vista histórico, y, por lo tanto, ya alejado del análisis jurídico formal, y de la dogmática constitucional, se ha ocupado de este concepto, E. GALVÁN RODRÍGUEZ, *Hecho insular y Unión Europea. Un aporte histórico-jurídico*, Madrid, 1998. Tiene algún interés para comprobar cómo el “hecho insular” se impone a fórmulas organizativas uniformistas; algo que, por otra parte, ya habían destacado J. RODRÍGUEZ ARANA y M. J. SARMIENTO ACOSTA años antes, véase, “La Isla como entidad local en el ordenamiento español”, *Actualidad Administrativa*, núm. 33, 1991, pp. 407 y ss. En este trabajo se decía, entre otras cosas: “el hecho insular ha resultado demasiado importante para ser orillado por modelos o soluciones legislativas con mayor o menor intensidad uniformista nacidas de una perspectiva dogmática ajena a la realidad social. Por eso se aprecia como inicialmente se erigen instituciones específicas para gestionar las entidades insulares (...). Luego se producen dos hitos que marcan los momentos en los que se pretende homogeneizar las organizaciones públicas de la nación: los Decretos de Nueva Planta de Felipe V y el modelo francés de Administración local. Pero, y ello conviene que quede claro, estas fórmulas cuadrículadas y uniformistas no calarán en los Archipiélagos (...)”, (cit., pp. 413 y 414).

que entorpece o puede entorpecer el funcionamiento eficaz de las Administraciones públicas territoriales, pues junto al municipio y la isla se sigue manteniendo, más por mimetismo que por su auténtica operatividad, la provincia, perdiéndose una oportunidad única para articular una organización territorial de los archipiélagos, y, en concreto, del canario, que responda satisfactoriamente a las singularidades geográficas, históricas e incluso sociológicas de las Islas Canarias. En segundo término, se alude sólo a “administración” como cometido de los Cabildos y Consejos, cuando es palmaria la actividad política que se desarrolla en las Corporaciones locales¹⁶, ya que, aunque su autonomía es básicamente administrativa y, por ende, cualitativamente diferente a la política de las Comunidades Autónomas, lo que es evidente es que el contenido político está presente en las mismas, habida cuenta que lo político no se puede reducir a la elaboración y aprobación de Leyes, sobre todo en los últimos tiempos en los que la preeminencia de los Ejecutivos es notoria.

La regulación que la Carta Magna¹⁷ hace de los Cabildos es, pues,

¹⁶ Vid. F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, Madrid, 1987, p. 47, para quien una vez aprobada la Constitución, la Administración local está en condiciones inmejorables para cobrar un nuevo aliento histórico y por su carácter democrático puede hablarse de auténticas organizaciones políticas. Percepción que se refuerza con el denominado “Pacto Local”, que luego se analizará, que pretende, justamente, robustecer el poder local, con un incremento de competencias, de financiación, y una mejor articulación de la participación institucional de los Entes locales, en aplicación de la Constitución Española (arts. 137, 140, 141 y 142) y la Carta Europea de Autonomía Local.

¹⁷ Como es lógico, nos estamos refiriendo a la regulación directa que se hace de los Cabildos, como organizaciones específicas de las Islas Canarias. Profundizando un poco en la Constitución, observamos que indirectamente se utilizan conceptos constitucionales que se refieren, sin la menor duda, a los Cabildos. Advértase que no se dice que son artículos que se aplican a los Cabildos, pues la Constitución se aplica a todos: poderes públicos y ciudadanos; sino que se usan conceptos en los que se pueden insertar sin esfuerzo los Cabildos, que es algo bien distinto. Así, entre otros, sucede con los artículos 9.1 y 2, cuando alude a los “poderes públicos” (los Cabildos lo son, naturalmente), el 103.1 que se refiere a “Administración pública”, en general, y que, como ha destacado el Tribunal Constitucional (STC 85/1983, de 25 de octubre), es aplicable a todas las Administraciones públicas (por tanto, a las Corporaciones insulares), el 106 (control integral de la Administración), el 147.2, c), cuando alude al contenido de los Estatutos y dice que en el mismo debe mencionarse “las instituciones autónomas propias” (obsérvese que dice “instituciones autónomas propias”, concepto distinto a “instituciones de autogobierno” del artículo 148.1.1ª, CE), o, en fin, el 149. 1.18.ª (Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas). Todos estos preceptos deben tenerse en cuenta, también, para entender el encaje constitucional de las Corporaciones insulares. No sólo, pues, cabe hacer la interpretación aislada del artículo 141.4, CE, sino que es preciso manejar todos estos preceptos para saber el alcance y contenido de la posición de los Cabildos. De aquí cabría pasar a las reglas de interpretación constitucional, que, como es sabido, trascienden, aunque no prescinden, de las clásicas técnicas hermenéuticas que sistematizara SAVIGNY (es decir, la interpretación gramatical, la lógica, la histórica y la sistemática), que se pueden entrever en la redacción actual del artículo 3.1 del Código Civil de 1889. De suerte que el primer tópico o principio que se usa para interpretar el Texto Constitucional es el de la “unidad de la Constitución”, que es, como apunta SANTAMARÍA PASTOR, una “variante de la regla de interpretación sistemática, según la cual el texto constitucional debe ser entendido como un sistema dotado de una unidad de significado, en el que cada norma ha de ser interpretada en relación con las demás: el “contexto” sistemático primario de las normas constitucionales está formado, pues, por el propio conjunto de los preceptos de la Constitución” (véase, *Principios de Derecho Administrativo General I*, Madrid, 1ª ed. 2004, p. 228).

muy limitada y bastante perturbadora para establecer de forma coherente con el Ordenamiento jurídico una organización territorial del Archipiélago satisfactoria y eficaz. Es deseable que ya, a las alturas del siglo XXI, cuando en la Legislatura 2004-2008 se pretendió reformar algunos aspectos de la Constitución Española, se tenga en cuenta este asunto, y que, por consiguiente, los políticos con capacidad de decisión en estas cuestiones estén a la altura de las circunstancias.

2.2. ACERCA DE LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LOS CABILDOS

No obstante la escasez de datos jurídico-constitucionales directamente relevantes sobre estas instituciones, es posible, a estas alturas del desarrollo constitucional, en el cual ya el Derecho Constitucional se ha librado, por fortuna, de un enfoque sincrético de estilo enciclopédico¹⁸, para entrar en el análisis técnico, riguroso y formal, de la Norma Suprema¹⁹, intentar un ensayo que ubique más ampliamente a estas instituciones. Así, en este contexto nuevo es posible navegar por aguas más profundas, para poder “pescar” o hallar más fundamentos de los Cabildos. O, si se me permite el símil, para pasar de una fotografía “en blanco y negro”, como la que se saca de la pobre regulación del artículo 141.4, CE, a una fotografía en color, en la que podamos apreciar el ropaje, el color de los ojos, y la tez de la piel de estas ya viejas Corporaciones, que

¹⁸ Vid el “Prólogo” de E. GARCÍA DE ENTERRÍA a su libro, ya cit., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, pp.19- 34. También, A. GALLEGU ANABITARTE, *Formación y enseñanza del Derecho Público en España (1769-2000). Un ensayo crítico*, Madrid-Barcelona, 2002, quien critica la falta de un verdadero Derecho Constitucional; el Derecho Político “es Teoría política, Sociología constitucional comparada” (p. 339). Y, por tanto, tiene un tratamiento ajeno al método jurídico. También, del mismo autor, “La discusión sobre el método en Derecho Público durante la República de Weimar. (Ciencias del espíritu y método jurídico)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pp. 11-37.

Para comprobar las carencias del Derecho Político (extenso objeto, insuficiencias metodológicas, etc.), basta remitirse a F. ELÍAS DE TEJADA, *Derecho Político*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2008 (que es, en puridad, la voz “Derecho Político”, que publicó en 1950 para la *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*): en la página 15 se señala como contenido del Derecho político: a) nociones filosóficas del derecho, b) filosofía política o teoría de los ordenamientos humanos, de las relaciones generales de convivencia, c) historia de las doctrinas políticas, d) historia de las instituciones y de la legislación política y e) legislación vigente. Un ámbito objetivo verdaderamente colosal, y, en muchos casos, alejado del ámbito jurídico estricto. No es de extrañar que este autor, en la página 136, hable de la “decaencia vertiginosa del derecho político español durante el primer tercio del siglo XX”.

¹⁹ Labor en la cual la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ocupa, con sus aciertos, sus errores y desfallecimientos (que también los tiene, y de bulto, como, entre otros, la poco matizada STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre la legislación del suelo, o la más reciente STC 59/2008, de 14 de mayo, que en una concepción muy particular del principio de igualdad permite nada menos que se sancione de forma diferente, según se trate de varón o mujer, por cometer la misma infracción), un papel de primer orden.

han sufrido algunas intervenciones quirúrgicas, llevadas a cabo por un legislador algo desordenado.

La reconstrucción de las bases constitucionales de los Cabildos, pues, debe hacerse con una nueva perspectiva más amplia, y, al mismo tiempo, más profunda. De modo que, si estas Corporaciones son órganos de gobierno y administración de las islas, y, por tanto, son Administraciones Públicas singulares, que merecen, por ello, un tratamiento específico, procede partir para su análisis de sus verdaderas características, identificables en distintos preceptos de la Norma Suprema. En esta dirección debe partirse, al menos, de estos cuatro pilares: a) de la regulación directa que hace la Norma Fundamental (arts. 69.3 y 141.4), que ya hemos visto; b) de la regulación indirecta, que se produce en el Texto Constitucional, por la posibilidad de insertar los Cabildos en los distintos conceptos constitucionales que se manejan (Administración pública, poderes públicos, etc.); c) de la emergencia y desarrollo del concepto “hecho diferencial” (art. 138.1: hecho insular), del cual el Cabildo es una expresión significada; y d) de la constatación de que la Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978, es una “Constitución abierta”, que admite desarrollos plurales, justificados, y legítimos, siempre y cuando no se perviertan los valores, principios y preceptos de la Norma Suprema.

De suerte que, si analizamos las referencias indirectas que tiene la Constitución, encontramos que:

- se alude a los poderes públicos en una pluralidad de artículos, por lo que es palmario que dentro de este concepto pueden insertarse sin el menor problema los Cabildos (arts. 9.1 y 2, 16.3, 27, 39, 40, 41, 43.2, 44, 45.2, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53.1 y 3 -muchos de ellos ubicados sistemáticamente dentro del capítulo III del Título I, relativo a “los principios rectores de la política social y económica”-);

- se alude a Administración Pública, así como, también, a poderes públicos, y potestades e intervenciones que pueden tener: artículos 103.1²⁰, 106²¹, 128.2²², 129.2²³, 130²⁴, 133.2²⁵, 133.4²⁶, 138.1²⁷;

²⁰ Precepto aplicable a todas las Administraciones Públicas; por tanto, a los Cabildos, según declaró la STC 85/1983, de 25 de octubre.

²¹ Relativo al control de la Administración.

²² Iniciativa pública en la actividad económica.

²³ Promoción de las diversas formas de participación en la empresa y fomento de sociedades cooperativas.

²⁴ Atención a la modernización y desarrollo de sectores económicos.

²⁵ Posibilidad de establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

²⁶ Limitación para contraer obligaciones financieras.

²⁷ Atención “particular a las circunstancias del hecho insular”.

- se consagra la cobertura financiera, artículo 142, y el papel que tienen o pueden tener en el “Estado autonómico”: artículos 143.2²⁸; 147.2 c)²⁹; 148.1. 2.³⁰, 149.1.18^a (Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas)³¹ y 151 (órganos interinsulares correspondientes)³².

Es preciso indicar que, como ha declarado, hace ya bastantes años, el Tribunal Constitucional (STC 35/1983, de 11 de mayo, FJ 3^o), la “noción de “poderes públicos” que utiliza nuestra Constitución (...) sirve como concepto genérico que incluye a todos aquellos entes (y sus órganos) que ejercen un poder de imperio, derivado de la soberanía del Estado y procedente, en consecuencia, a través de una mediación más o menos larga, del propio pueblo (...)”. Y, si esto es así, se colige que los Cabildos son “poderes públicos”, pues ejercen un poder de imperio, que no desarrolla un poder que carezca de tal condición³³. De ello, asimismo, se infiere que tienen todas las potestades y expectativas de intervención que el Ordenamiento constitucional les confiere, y pueden configurarse de acuerdo con las previsiones que la Constitución permite, a través del pertinente Estatuto de Autonomía (cfr. art. 147. 2.c), CE), lo cual cincela un perfil más amplio y rico de estas instituciones, que, por otra parte, están sometidas a la Ley y al Derecho, deben promover un conjunto de actuaciones, inherentes al Estado social y democrático de Derecho (arts. 1.1 y 39 y ss, CE), deben actuar conforme a unos principios organizativos

²⁸ Iniciativa del proceso autonómico, aunque bien es cierto que en este caso se refiere al “órgano interinsular”, pensando más bien en las Mancomunidades, de las que formaban parte, por tanto, los Cabildos.

²⁹ Artículo que prevé el contenido de los Estatutos, y señala en la letra indicada que deben establecer la “denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias”. Este artículo es importante, como veremos, para situar bien la naturaleza de los Cabildos, ya que no se refiere a “instituciones de autogobierno” (arts. 148.1, 1.^a, CE), ni a instituciones autónomas de los Estatutos aprobados “por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior” (151), como reza el artículo 152.1, CE, sino a instituciones autónomas propias, que es algo distinto dentro de una estricta interpretación constitucional. Y si la ley distingue (en este caso, nada menos, que una Constitución), es claro que será por algo. Aquí convendría invocar dos reglas interpretativas, ya clásicas, de la ley: a) “donde la ley no distingue, no debe distinguirse” (*Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*); y b) “cuando la ley quiere, lo dice; cuando no quiere, calla” (*Ubi lex voluit, dixit; ubi noluit, tacuit*). Luego, si la ley distingue, es preciso distinguir, y cuando “no quiere”, calla, esto es, no señala o matiza nada. Una argumentación de cierto interés sobre el concepto de institución a estos efectos puede encontrarse en J. L. CARRO FERNÁNDEZ- VALMAYOR, “La potestad reglamentaria de los Consejos Insulares”, en AAVV. *Los Consejos Insulares*, coord. por A. BLASCO, Valencia, 2005, pp. 48-51.

³⁰ Funciones sobre las Corporaciones locales cuya transferencia autorice la legislación de Régimen Local.

³¹ Por tanto, también de los Cabildos.

³² Vid. nota 51, sobre el concepto.

³³ En este sentido, también el Tribunal Constitucional ha establecido que no son poderes públicos ni los partidos políticos (STC 10/1983, de 21 de febrero), ni las federaciones deportivas (STC 67/1985, de 24 de mayo) -aunque con respecto a las Federaciones habría mucho que discutir, pues ejercen en ocasiones ciertas potestades públicas, como la de sancionar (en este sentido, procede remitirse a lo observado por R. PARADA, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Madrid-Barcelona, Buenos Aires, 20.^a ed., 2008, pp. 317-320)-, ni las Cajas de Ahorro (STC 18/1984, de 7 de febrero), ni los sindicatos y organizaciones empresariales (STC 177/1988, de 10 de octubre).

(art. 103.1), y son responsables (art. 106), y controlables a través de todos los instrumentos y técnicas propios del Estado de Derecho. Desde este ángulo de análisis constitucional, pegado fielmente a la letra y el espíritu de la Norma Suprema, la conformación de las Corporaciones insulares se muestra llena de virtualidades para la gestión de los intereses insulares.

En cuanto al otro pilar que se ha indicado: la emergencia y el desarrollo del concepto de “hecho diferencial”, es preciso partir de la circunstancia de que el hecho insular es el diferencial (art. 138.1, en relación con los artículos 69.3 y 141.4, todos de la Carta Magna), y que los Cabildos son, en buena lógica jurídica, expresiones organizativas e institucionales de esa singularidad, al igual que existen otras (como el régimen económico y fiscal). Este es un dato que no ha sido suficientemente destacado por los autores que se han ocupado, un poco condicionados por la dinámica catalana y vasca³⁴, de este asunto³⁵. Si hay un hecho diferencial que no necesita de esfuerzos ni justificaciones excesivas, ése es el insular. Ello permite una organización institucional “propia”, que respete los principios y valores constitucionales. Los artículos 147.2,c), 138.1 y 141.4 pueden abrir un escenario constitucional más fructífero del que hasta el momento se ha definido, que ha estado mediatizado, en exceso, por una interpretación unidimensional, basada en la historia del régimen local, de los Cabildos Insulares. En este punto, la configuración de los Cabildos como instituciones autonómicas entra en una nueva dimensión, que se puede constitucionalmente explorar y explotar. Pero, como es lógico, también cabrían otras alternativas.

Por último, no hay que omitir una circunstancia jurídica de evidente peso: la Constitución de 1978 es una “Constitución abierta”³⁶, y no cerrada ni propiciadora de una petrificación del ordenamiento jurídico³⁷.

³⁴ Véase, J. LEGUINA VILLA, “La reforma del Senado y los hechos diferenciales”, *Revista de Administración Pública*, cit., pp. 7 y ss., que dice que son hechos diferenciales los de Cataluña, Euskadi, Galicia, Navarra, Vizcaya y Álava.

³⁵ En este punto, véase, F. J. VILLAR ROJAS y F. BETANCORT REYES, “El hecho insular: hecho diferencial constitucional y comunitario”, cit., 166, quienes tras referir la doctrina que hasta ahora se ha ocupado, destacan: “llama poderosamente la atención que se efectúe una aproximación histórico-cultural para fijar los hechos diferenciales, obviando la insularidad, tal si la geografía no fuese -pese a su evidencia- elemento configurador de hechos diferenciales”. Y concluyen, con acierto, que el hecho insular es un hecho diferencial.

³⁶ El mismo Consejo de Estado, en el importante *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, de 16 de febrero de 2006 (pp. 205 y ss.) subraya este carácter respecto de nuestro sistema territorial de poder, que “es su rasgo característico, su más acusada peculiaridad”.

³⁷ Es claro que la petrificación del ordenamiento jurídico no es aceptable, como se coige de la jurisprudencia. La STC 208/1988, de 10 de noviembre, ha declarado que “la seguridad jurídica no exige la petrificación del ordenamiento”. Lo mismo ha dicho la STS de 21 de septiembre de 2006: “la seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto, pues ello daría lugar a la proscrita congelación o petrificación del ordenamiento jurídico existen-

Este carácter abierto ha sido destacado por LUCAS VERDÚ, en su opúsculo *La Constitución abierta y sus "enemigos"*³⁸, que, como el propio autor confiesa, reproduce el título de la conocida obra de KARL R. POPPER, *La sociedad abierta y sus enemigos*³⁹. Dice este catedrático emérito de Derecho Constitucional: la Constitución española es abierta "(..) en la medida que no sólo establece un Estado social democrático de Derecho inspirado en valores superiores; la residencia de la soberanía nacional en el pueblo, la limitación de los poderes públicos, la organización territorial del Estado de manera autonómica. Es abierta, también, porque reconoce y garantiza los derechos humanos (...)"⁴⁰. También es abierta porque reconoce, según este autor, el derecho natural (art. 10.1), los derechos históricos (disposición adicional primera), así como los valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1.1, CE). Además, arguye, las "normas insertas en la Constitución contienen algo más que su solemne expresión lingüística protegida, por lo general, por la rigidez constitucional. Este plus es el que permite una interpretación evolutiva adecuada a la realidad sociopolítica y explica la identidad de un texto fundamental pese a sus modificaciones expresas y/o tácitas legítimas"⁴¹.

te". Por consiguiente, la petrificación se ve como algo perverso, algo que debe evitarse.

Ligado a la petrificación está el modo de proceder interpretativo del llamado *originalismo radical* de EE. UU, donde se mezcla el formalismo con el textualismo, al entender que la Constitución tiene un sentido fijo y conocido. Es una teoría bien vista por los políticos conservadores de EE. UU. No es casualidad que R. NIXON afirmara en la campaña de 1968 que nombraría para el Tribunal Supremo a *strict constructionists*, que crean que su deber es interpretar el Derecho y no crearlo, y Ronald REAGAN, prometió en la campaña de 1980 "lavarle la cara al Tribunal Supremo" (vid., sobre este importante tema, en la doctrina española, M. BELTRÁN, *Originalismo e interpretación Dworkin vs. Bork: una polémica constitucional*, Madrid, 1989). E. GARCÍA DE ENTERRÍA, a propósito de la discusión sobre la deferencia hacia la Administración que preconiza el Tribunal Supremo de Estados Unidos, en su etapa conservadora, incide, asimismo, sobre el originalismo: "los tres grandes temas de este Tribunal Rehnquist han sido, justamente, el "originalismo" o interpretación de la Constitución y de sus Enmiendas por la "intención original" de los constituyentes, desde la cual han pretendido de-constitucionalizar todas las libertades, enfatizadas especialmente por el Tribunal Warren, que no están proclamadas literalmente en las Enmiendas Constitucionales (que son, como es sabido, las que recogen el Bill of Rights americano); el "textualismo" o literalismo estricto en la interpretación de las leyes, y, en fin, la "deferencia", no sólo respecto a las Leyes (especialmente las de Reagan y Bush, claro), sino también respecto del Ejecutivo (...)" (Vid. *Democracia, jueces y control de la Administración*, Madrid, 3.ª ed ampliada, 1997, p. 186). Todo ello se enmarca en un contexto ideológico en el cual se intenta conservar de forma estricta – más bien, sería congelar o petrificar – la voluntad de los Fundadores, algo que se observa con meridiana claridad en la biografía del polémico Presidente Richard NIXON, *In the arena* (traduce. española, *En la arena*, Barcelona, 1.ª ed. 1990), donde ensalza la pretensión de los Fundadores (así, pp. 217, 218, 275, y, sobre todo, 316- 320) y su consiguiente respeto, pues el intérprete no puede suplantar la Constitución y sus Enmiendas. "Para aquellos hombres esclarecidos -dice- que redactaron la Constitución, ésta fue un *novus ordo seclorum*, un nuevo orden para los siglos" (p. 316), al mismo tiempo que desdena el activismo jurídico ultraliberal (p.387).

³⁸ Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993.

³⁹ P. LUCAS VERDÚ, cit., p. 21.

⁴⁰ Cit., pp. 42 y 43.

⁴¹ Cit., p. 45.

Es preciso destacar, pues, el carácter abierto⁴², que permite, por consiguiente, avanzar en el desarrollo de regulaciones más allá de lo que la concepción tradicional y asentada permite hacer entender. En el caso que tratamos, es claro que el pluralismo territorial, junto al “hecho diferencial” (art. 138.1, CE) de carácter insular, y las posibilidades que anidan en el artículo, ya citado, 147.2, c) de la Carta Magna, permiten desarrollos específicos, de enorme importancia, siempre que estén justificados y no vulnere la Norma Suprema; desarrollos específicos que podrían modular o matizar la propia operatividad del artículo 149.1.18^a CE en orden a establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y, por ende, en orden a matizar o excepcionar lo que prescribe el artículo 41.1, LRBRL. Así se puede colegir de forma clara y terminante de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuando dice: “(...) Pues, como indicamos en la STC 27/1987 y ahora es pertinente reiterar, el régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.^a CE) “ha de ser respetado a no ser que, en algún aspecto concreto, su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de una determinada Comunidad, como una característica específica de la misma (fundamento jurídico 9.^o). Y es que, por más que con la atribución de la competencia para establecer las bases se persiga “una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación” (por todas, STC 1/1982, fundamento jurídico 1.^o), no empece en absoluto a dicha noción el hecho de que, junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las Comunidades Autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque, como es palmario, estas excepciones precisan ineludiblemente, bien una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, fundamento jurídico 26), bien -como sucede en nuestro caso- un específico anclaje estatutario”(STC 109/ 1998, de 21 de mayo, FJ. 5)⁴³.

Asimismo, desde otra perspectiva, el Tribunal Constitucional subraya el carácter abierto y flexible con el que debe entenderse el artículo 147. 2,c) CE. En la STC 247/2007, de 12 de diciembre⁴⁴, declaró: “Sin embargo, la

⁴² Aunque hay otros aspectos de este libro respecto de los cuales hay que mantener ciertas dudas, como la imputación de “enfoque estatalista”, que, según este autor “corresponde al enfoque administrativista-reduccionista que en el fondo reproduce el tratamiento logicista kelseniano aunque manejen otros elementos (...)” (p. 62). Con todos los respetos, esto no es exactamente así, entre otras razones porque la doctrina administrativista es muy variada.

⁴³ Sentencia que se dictó con ocasión de varias cuestiones de inconstitucionalidad en relación con las Leyes del Parlamento catalán 5/1987, de 4 de abril, de régimen provincial, y 23/1987, de 23 de diciembre.

⁴⁴ Que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por la que se da nueva redacción a su artículo 17.1.

organización institucional a la que se refiere el art. 147.2, c) CE no la hemos considerado reducida a las instituciones expresamente contempladas en el citado art. 152.1 de la Constitución. En este sentido, hemos considerado lícita en la perspectiva constitucional la regulación en el Estatuto de Autonomía del Sindic de Greuges (STC 157/1988, de 15 de septiembre) y también de la Sindicatura de Cuentas (SSTC 187/1988, de 17 de octubre, y 18/1991, de 31 de enero) o de que puedan serlo los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas (STC 204/1992, de 26 de noviembre). En todos estos supuestos se trata de instituciones no previstas constitucionalmente, aunque algunas de ellas se incluyeran ya en los primeros Estatutos de Autonomía (...). En todo caso, hemos considerado que es suficiente la cobertura implícita que ofrece la potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FFJJ 3, 4 y 5) para posibilitar que aquéllas puedan crear dichos órganos u otros similares y, por tanto, incluirlos en sus Estatutos, siempre que ello se realice “dentro de los términos” de la Constitución (art. 147.1 CE), es decir, siempre que su regulación concreta no infrinja las previsiones constitucionales”. Más adelante destaca: “Cuanto se ha señalado justifica que hayamos de considerar que el contenido legítimo de los Estatutos no se restringe a lo literalmente previsto en el art. 147.2 y 3 CE y restantes previsiones constitucionales expresas, sino que dicho contenido se vincula al principio dispositivo. Sin embargo, dicho contenido no puede ser entendido de manera difusa (...). En definitiva, el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado en la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma” (FJ. 12).

Por lo tanto, de una interpretación fiel, pero abierta y sin prejuicios dogmáticos, se puede concluir que las posibilidades que tiene el legislador estatutario no son tan estrechas, como, valga la redundancia, una “estrecha” y alicorta concepción tradicionalista pudiera hacer creer. La *fotografía en color* a la que aludíamos antes permite una visión más auténtica, más pegada a la Constitución, y, al propio tiempo, con más

expectativas que la lectura aislada del, por lo demás, precario artículo 141.4 de la Norma Fundamental.

3. LA REGULACIÓN DE LOS CABILDOS EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1982

3.1. PRECEDENTES INMEDIATOS

Como cabe imaginar, a efectos de este estudio no interesa historiar el origen y la evolución, tanto institucional como meramente jurídica, de los Cabildos, ya que, aunque todavía, desde un punto de vista histórico, quizá sea necesario indagar algo más,⁴⁵ lo cierto es que hay trabajos e investigaciones suficientes para tener un conocimiento adecuado de estas instituciones⁴⁶. Sí es, en cambio, absolutamente necesario partir de la regulación que estableció el Estatuto de Autonomía, aprobado en 1982, cuando se estaban asentando los pilares del Estado autonómico, en una operación política y jurídica de enorme calado histórico⁴⁷.

No obstante, ya en los años setenta del pasado siglo las fuerzas vivas del Archipiélago mostraron una seria preocupación por la organización de éste. Esto se comprueba en el Anteproyecto de Estatuto

⁴⁵ Hay aspectos de la Historia de los Cabildos que todavía merecen una investigación con más profundidad. Me fundamento para realizar esta observación en la opinión de Antonio de BÉTHENCOURT MASSIEU en el "Prólogo" al libro de M. RAMÍREZ MUÑOZ, *Historia del Cabildo de Gran Canaria (1913-1936)*, Las Palmas de Gran Canaria, 1995, pp. 23- 24.

⁴⁶ No tiene sentido reproducir ahora toda la bibliografía, algo que, por otra parte, sería muy fácil. Por ello, el lector interesado debe, entonces, acudir a la bibliografía citada en mi libro *Régimen jurídico de los Cabildos Insulares*, cit., a las pp. 22 y ss. para la bibliografía histórica, y a la bibliografía final para localizar los estudios e investigaciones jurídicas.

Posteriormente, han aparecido el trabajo de J. J. SUAY RINCÓN, titulado "Sobre los Cabildos Insulares y su caracterización institucional", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 300-301, 2006, pp. 165-197, así como dos más del autor de estas líneas: M. J. SARMIENTO ACOSTA, "Los Cabildos ante la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias", cit. en nota 6, y "La posición de los Cabildos Insulares en la ordenación del territorio: los Planes Insulares de Ordenación", en AA. VV. *Veinte años de Derecho Urbanístico canario (Texto adaptado a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo)*, Madrid, 2007, pp. 131-171.

Se trata de una bibliografía abarcable y manejable para el lector interesado -y no, como a veces se dice, con un punto de apresuramiento, de una bibliografía inabarcable-. Puesto que, si partimos, como punto de referencia, de la Constitución de 1978, nos encontramos con el hecho de que, alrededor de una docena de autores, se han ocupado científicamente del régimen jurídico de los Cabildos. Eso en más de treinta años. En cambio, si se compara esta bibliografía, con otras, que son ya inabarcables (como las relativas a las Comunidades Autónomas, autonomía local, derechos fundamentales, Parlamento, Poder Judicial, etc., etc., donde los trabajos llenan bibliotecas), el lector puede encontrar una información adecuada, sin perderse en los anaqueles de las bibliotecas.

⁴⁷ Recientemente, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en su trabajo "El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978", *Revista de Administración Pública*, núm. 175, 2008, pp. 217-250, ha destacado cómo a partir de las elecciones generales del año 1977, se produjo "una insólita pretensión general de autonomías territoriales en prácticamente la totalidad de las regiones españolas, con un apremio para su consagración inmediata" (p. 236). Y cómo el "país descubrió de manera súbita una sorprendente tendencia descentralizadora

Regional del Instituto Universitario de la Empresa (IUDE), de 1971, que dependía de la Universidad de La Laguna, que, en el marco de las discusiones sobre el Régimen Económico y Fiscal, abordó cuestiones de mayor enjundia política, que conectaban con el modelo organizativo del Archipiélago, dentro del cual el papel de los Cabildos es también afirmado. El capítulo III, “De la Administración insular” (bases 96-100), plantea un tratamiento particularizado de las instituciones insulares, si bien dispone que su “organización, funcionamiento y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en esta Ley, en la de 11 de julio de 1912 y en cuantas disposiciones reglamentarias dicte el Consejo regional” (base 96).

También en este contexto es significativo un enfoque mucho más tardío de estas cuestiones, que es el que se encuentra en el *Estudio sobre el Régimen Administrativo especial de Canarias*, del año 1976, realizado por un equipo técnico por encargo de las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, que alude a una Corporación canaria, como agrupación integradora de Cabildos⁴⁸.

Ahora bien, el primer Proyecto de Estatuto de Autonomía en la

(p. 237). Lo cual, a juicio de este autor, era lógico, “puesto que se había agotado con la experiencia franquista cualquier ilusión con la técnica de la centralización estricta como técnica de gobierno, técnica que había entrado en España con el constitucionalismo del siglo XIX pero que entonces desarrolló todas sus disfunciones de manera notoria y grave” (p. 238). Y hoy “no puede caber duda alguna de los formidables efectos positivos que ha supuesto para España la sustantiva descentralización que impuso el Estado de las Autonomías” (p. 238) lo que supuso “la primera operación verdaderamente descentralizadora de nuestra historia” (p. 246).

La opinión que tiene GARCÍA DE ENTERRÍA es clara: “Rotundamente, pues, entendemos, a nuestro juicio, naturalmente, que el sistema político de las autonomías territoriales ha supuesto un formidable enriquecimiento político efectivo de todo nuestro sistema político” (p. 247). Y que las sucesivas reformas estatutarias llevadas a cabo por consenso hasta el año 2004 han supuesto la maduración definitiva del sistema, cuyos rendimientos efectivos “mejoraron rápidamente hasta convertirse (puede decirse sin exceso) en el sistema descentralizado más profundo de Europa, incluidos los Estados de estructura federal” (p. 248). Ahora bien, a partir del 2004, con el triunfo del Partido Socialista, se produce una ruptura de este consenso, con el inicio de otra etapa de reformas estatutarias que pretenden reordenar estructuralmente al Estado.

Vid., sobre esto último, también, S. MUÑOZ MACHADO, *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid, 1.ª ed. 2006, pp. 315 y ss.

Resulta claro que cuando se enfoca o se hace balance de la descentralización se imponen dos planos de análisis: el político y el técnico-jurídico. Hay un punto a partir del cual se salta de una dimensión – la jurídica – a la política. Técnicamente podemos escrutar, discernir o verificar si la transferencia de competencia se ajusta o no a lo que dogmáticamente se ha establecido, si la delegación es o no correcta o si se atribuye una competencia exclusiva o compartida. Todo eso es técnica jurídica estricta. Cuando se pasa a valorar si es o no precisa la descentralización, o qué resultados políticos o administrativos ha obtenido o puede obtener, se da el salto a la dimensión política, que es necesaria, pero que no puede fundirse con la técnica jurídica. Por ello en el espinoso tema de valorar el Estado autonómico no hay unanimidad doctrinal. Posiciones más descentralizadoras chocan con otras más escépticas, o, simplemente, centralizadoras. Así, por ejemplo, R. PARADA VÁZQUEZ (“España: ¿una o trina? (Hacia el Estado de las Padánias de la mano de Herrero y Rodríguez de Miñón)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 141, 1996, pp. 6-23, o, del mismo autor, más recientemente, *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Pamplona, 1.ª ed. 2007) o J. L. MEILÁN GIL, (*La ordenación jurídica de las Autonomías*, Madrid, 1988), mantienen serias reservas acerca del Estado autonómico.

transición democrática se presentó el 15 de enero de 1976, en un acto celebrado en la Universidad de La Laguna, elaborado conjuntamente por el PSOE y el PCE, que abogaba resueltamente por la más amplia autonomía política para el Archipiélago, y rechazaba el sucedáneo de la descentralización administrativa, que se promovía por las instituciones locales canarias y los políticos integrados en el régimen -ya moribundo, como es notorio, pues la muerte del General había sido el 20 de noviembre de 1975-. Respecto a Cabildos, no contenía nada digno de mención, salvo la apostilla de la necesaria articulación de sus competencias con las autonómicas y municipales (Título II, 6 y 7).

Todos estos Proyectos demuestran el estado de ebullición política que existía en aquellos momentos, en los cuales la reestructuración global de la organización administrativa era una cuestión inescindible del nuevo escenario político que trajo la muerte del General Franco. Pero esto que, en sí mismo, estaba cargado de virtualidades, esperanzas e ilusiones para una nueva configuración del Estado, tuvo que encararse con los problemas reales que subyacen siempre en cualquier estructuración administrativa. Por de pronto, en Canarias, la etapa preautonómica que nace en la primavera de 1978 -el Real Decreto- Ley 9/1978, de 17 de marzo, instituye la preautonomía canaria y crea la Junta de Canarias -, tuvo que encararse de lleno con el secular pleito insular, con el déficit de infraestructuras, con el fraccionamiento del territorio y con una incertidumbre social y política⁴⁹, que, desde luego, no facilitaban el establecimiento de los nuevos organismos que se estaban creando. Ciertamente que había un ambiente evanescente y una indefinición que en los prolegómenos de cualquier situación no es enteramente mala (peor sería, quizá, el prejuicio o la adhesión acrítica a algo que no se sabe muy bien en qué consiste), y que, luego, se verían disipados cuando se aprueba el Estatuto de Autonomía, en 1982, pero que en ese momento de la preautonomía dibujaban un panorama en el cual no se podía asegurar nada, y, por tanto, tampoco que la organización nueva tuviera que fundamentarse en el binomio Islas-Cabildos.

No obstante, y a pesar de lo expuesto, era relativamente claro que la sustitución de las Corporaciones insulares por otros organismos no era del todo razonable, teniendo en cuenta la historia y las condiciones

⁴⁸ Este estudio no tuvo mucha aceptación, quizá por el momento en el cual se hizo. Vid el "Estudio introductorio" de S. PERAZA PADRÓN, en la obra *Canarias. Textos Fundamentales para la Autonomía* (2 vols.), coord. por R. LUQUE, Islas Canarias, 2003, p. 192.

⁴⁹ Vid. el libro de J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, *Franquismo y transición política*, Centro de Cultura Popular Canaria, 1992, pp. 82 y ss.

geopolíticas del Archipiélago. Se advierte que en todos los Proyectos referidos no se cuestiona la existencia de los Cabildos, y que el mismo Real Decreto-Ley 9/1978, en su Preámbulo, afirma que la institución de los Cabildos Insulares “ahora se conectan (sic) con la Junta de Canarias”, en la cual se establece un representante de cada uno de los siete Cabildos (art. 3.1, b), y para la ejecución de sus acuerdos “podrá utilizar los medios materiales y personales de las Mancomunidades Interinsulares y Cabildos, los cuales deberán prestar toda la colaboración necesaria para el efectivo cumplimiento de aquellos acuerdos” (art. 8).

Así que la constitución de la Comunidad Autónoma no podía prescindir de forma radical de estos antecedentes. Y la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Canarias, establece un régimen político-administrativo y una organización territorial de carácter estable, a partir de la cual los Cabildos van a tener un claro protagonismo en la vida administrativa canaria, y asumen una posición muy relevante al dotarlos, como se verá, de una doble naturaleza: por una parte, son Corporaciones locales, y, por otra, instituciones de la Comunidad Autónoma.

3.2. LAS DETERMINACIONES DEL ESTATUTO: LA OPCIÓN POR CONFIGURAR UNA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA CON PROTAGONISMO ESENCIAL DE LOS CABILDOS

El Estatuto de Autonomía de 1982 parte de los Cabildos como instituciones esenciales de la Autonomía canaria. Esto se observa claramente, tanto directa como indirectamente, porque establece determinaciones normativas que confieren una posición robusta y ambiciosa de estas instituciones.

De forma directa, los artículos que regulan los Cabildos son: artículos 7.2, que decía que las islas “tendrán además su administración propia en forma de Cabildos, que seguirán regulándose por su legislación específica. Ejercerán, asimismo, las funciones que este Estatuto les reconoce”; 11.4, que le reconocía iniciativa legislativa; 22, concerniente al gobierno de los territorios insulares; 47, sobre el patrimonio insular; 49, que reconocía los recursos; 59.2, en materia presupuestaria; 60.1, control de las consignaciones presupuestarias; y 64, que preveía la audiencia en el caso de reforma estatutaria,

Ahora bien, indirectamente, también existían varios artículos que afectaban a los Cabildos; así, los artículos 5, cuando aludía a los poderes

públicos (los Cabildos, lo son); el 14.3, cuando regulaba entre las competencias del Gobierno autónomo la “coordinación de la política económica insular”, que, como es lógico, tenían que llevar a cabo los Cabildos; el 21.3, cuando establecía la posibilidad de delegar competencias a los Cabildos; el 32.1, sobre las competencias de la Comunidad Autónoma sobre “régimen local”; el 58, f), que establecía la regulación por Ley del Parlamento de las “participaciones que en impuestos, asignaciones y subvenciones correspondan a la hacienda insular, de acuerdo con lo establecido en el artículo cuarenta y nueve (...)”; el 61.3, que disponía que Cabildos, Ayuntamientos y otros Entes Territoriales “podrán actuar como delegados y colaboradores del Gobierno canario para la liquidación, gestión y recaudación de los tributos regionales”; el 62.1, que facultaba a los poderes públicos -obsérvese la expresión, que integra a una pluralidad de sujetos-, “para constituir un sector público económico autónomo”⁵⁰; y, por último, la disposición transitoria séptima, sobre los traspasos de competencias, medios y recursos de las Mancomunidades Provinciales Interinsulares⁵¹.

De todo lo expuesto se infiere que el legislador estatutario de 1982 parte de la existencia de los Cabildos Insulares, desde una perspectiva histórica, esto es, de lo ya existente; pero, además, concibe a estas Corporaciones con una perspectiva nueva, y más amplia, que se percibe claramente, sobre todo, de la lectura de los artículos 7.2 y 22 del citado cuerpo legal, que son los preceptos que, en realidad, definen estatutariamente la nueva posición y las funciones de las Corporaciones insulares. De modo que el artículo 7.2 decía algo de clara filiación constitucional (art. 141.4, CE), cuando aludía a su “administración propia en forma de Cabildos” (perspectiva histórica, descriptiva y estática), que seguirían regulándose por su legislación específica. Y luego, establece la novedad, cuando prescribía que, asimismo, “las funciones que este Estatuto les reconoce” (perspectiva dinámica y prospectiva, en cuanto el Estatuto se desarrolla por una posterior legislación autonómica). Lo cual

⁵⁰ Vid. L. CAZORLA PRIETO en el vol. colectivo *Comentarios a la Constitución Española*, dir. por F. GARRIDO FALLA, Madrid, 2.ª ed. ampliada 1985, p. 1886, donde dice: “La alusión a la iniciativa pública del apartado 2 del artículo 128, primer inciso, engloba la acción económica de cualquier ente público no sólo estatal, sino municipal, provincial y autonómico”. Véanse, asimismo, R. MARTÍN MATEO, *Derecho Público de la Economía*, Madrid, 1985, p. 73; F. SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, 3.ª ed. 1997, pp. 29 y ss., así como mi artículo “Empresas públicas y Derecho Administrativo”, publicado en *Revista Argentina de Administración Pública*, año XXVII, núm. 324, 2005, pp. 115- 117.

⁵¹ Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, voz “Mancomunidades Provinciales Interinsulares”, en el *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo II, dir. S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, 1.ª ed., 2005, pp. 1537-1542, donde se encuentra analizado este proceso, y el papel que hoy tienen estos órganos.

ya permitía cincelar el nuevo perfil de los Cabildos. Adviértase, no obstante, que es un artículo con el que comienza el Título Primero (“De las Instituciones de la Comunidad Autónoma”); lo que no debe desdeñarse a efectos interpretativos, ya que ello significa que, junto a la organización institucional del artículo 152.1 de la Constitución Española, para las Comunidades cuyos Estatutos fueron aprobados por la vía del artículo 151⁵² de la Carta Magna “añade la expresa mención a los Cabildos Insulares como integrantes de la organización institucional autonómica” (VARONA GÓMEZ-ACEDO)⁵³, lo cual resulta “constitucionalmente inobjetable”⁵⁴.

Por su parte, el artículo 22, regulaba el gobierno de los territorios insulares, y en los cuatro apartados del mismo se contenía la almendra de la organización territorial de Canarias. En el primer apartado definía las piezas a través de las cuales se articula la organización territorial del Archipiélago -Islas y Municipios-; el segundo definía a los Cabildos; el tercero previó las competencias que éstos podían ejercer; y el último disponía lo que podríamos llamar un mecanismo de cierre del sistema que se pretendía establecer con el sobredicho precepto, ya que establecía que el Gobierno de Canarias coordinaba la actividad de los Cabildos cuando ésta afecta directamente al interés general de la Comunidad Autónoma.

Como en su momento analicé⁵⁵, del texto, la estructura y del mismo rótulo de la sección tercera (“Del gobierno de los territorios insulares”), ya se pueden extraer algunas ideas muy esclarecedoras sobre la opción del legislador estatutario de 1982 en orden a la configuración del sistema de organización territorial de Canarias.

En primer lugar, el precepto establece con resolución que los entes vertebradores de la Comunidad Autónoma de Canarias son las Islas y los municipios. No menciona la provincia ni otro tipo de entes, lo que es coherente con el territorio que se pretende organizar, en el cual el papel de la entidad provincial siempre ha sido muy reducido, y han sido preci-

⁵² Sobre las vías de acceso de las Comunidades Autónomas, y las diferencias entre unas y otras, véase, J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Estado autonómico y hechos diferenciales...*, cit., pp. 59 y ss., donde argumenta sobre la diferencia entre las Comunidades del 143 y del 151, entre las históricas y no históricas, y la distinta financiación con que nacen unas y otras (las forales, País Vasco y Navarra, y las de régimen común, todas las demás).

⁵³ “Comentarios al artículo 7”, en el vol. colectivo, por él mismo dirigido, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto*, Madrid, 1996, p. 31.

⁵⁴ J. VARONA GÓMEZ-ACEDO, cit., p. 31.

⁵⁵ Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, “Comentarios al artículo 22”, en el vol. colectivo, ya citado, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, pp. 202 y ss. Es obvio que las observaciones de ahora son deudoras de este trabajo realizado hace varios años, pero que es de mucha utilidad todavía, pues las bases del sistema son esencialmente las mismas.

samente las Islas las auténticas instancias a través de las cuales se ha llevado a cabo la actividad administrativa. Así, conectando con lo que dispone el artículo 141.4 de la Carta Magna, que reconoce, aunque sea de forma tangencial, la Isla como entidad local territorial, el legislador estatutario define la organización territorial de la mejor forma que pudo hacerlo, habida cuenta que la entidad insular y los problemas permanentes que condicionan al Archipiélago (v. gr. el pleito insular) aconsejaban que fuese esta opción la más congruente.

En segundo lugar, el precepto define los Cabildos como “órganos de gobierno y administración insular” que tendrán autonomía plena “en los términos que establece la Constitución y su legislación específica conforme a lo dispuesto en el artículo 32 del presente Estatuto” (sic). Evidentemente, esta disposición tiene que interpretarse conjuntamente con otros preceptos (arts. 7.2, 11.4, 47, 49, 59.2 y 60.1) para poder concebir cabalmente a los Cabildos en el nuevo marco normativo, en el cual, como se verá, tienen una posición bifronte: son Corporaciones locales e Instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias

En tercer lugar, el precepto se refiere a las funciones que les sean reconocidas como propias, a las transferidas o delegadas, a la colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno canario, a la representación ordinaria en cada Isla, así como al ejercicio de competencias que no desarrolle directamente la Comunidad Autónoma a través de sus órganos administrativos propios.

El Estatuto se expresaba con cierto detalle. Realmente contrasta esta pormenorización de la regulación de las funciones si se compara con lo que disponía el mismo Estatuto con respecto a otros extremos. A los Municipios sólo se refería de pasada; a las Provincias ni las mencionaba; a las técnicas o mecanismos de cierre aludía de forma genérica (art. 22.4). En cambio, el legislador estatutario es minucioso cuando regula las competencias. Esto permite deducir que en el momento de redactar la norma se tenía muy presente que son justamente las competencias las que van a configurar unos Cabildos operativos para la vida administrativa de Canarias, o, por el contrario, unos Cabildos decadentes. Otra cosa es la perfección técnica de dichas competencias. Pero lo que era evidente es que había una clara voluntad de insertar las Corporaciones insulares en la nueva estructura organizativa de Canarias, nacida del Estatuto, e insertarlos con un papel de primer orden: como elementos

institucionales de la Comunidad Autónoma. De ahí su mención en el referido artículo 7.2.

El trasfondo del artículo 22 era desde luego enorme, y, como es natural, en un trabajo de esta naturaleza no puede ser abordado con toda profundidad⁵⁶. Sin embargo, procede destacar dos aspectos: a) la doble naturaleza con la cual se configuran; y b) la opción normativa explícita de conferir o trasladar competencias a estas instituciones.

En cuanto a la primera, es claro que el Estatuto de Autonomía de 1982 decide enriquecer la naturaleza de estas Administraciones. Es lo que cabe interpretar, sin forzar demasiado al texto, del aludido artículo 7.2, así como de otros, como el artículo 11.4. Este enriquecimiento de su naturaleza lo captó un agudo Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 1/1985, de 31 de octubre)⁵⁷, según el cual el Estatuto de Autonomía de Canarias asigna un significado dual al concepto de Comunidad Autónoma, “que en unos casos comprende a los Cabildos junto a las instituciones comunitarias centrales y sus órganos periféricos, en tanto que, en otros aparece referido estrictamente a estas instituciones y órganos”. “En sentido amplio -sigue el Consultivo-, el concepto de Comunidad Autónoma engloba a los Cabildos, los cuales, además de Entes locales (sic)⁵⁸, son elementos institucionales de aquélla. Así, por ejemplo, en el Título I del Estatuto, donde bajo el rótulo De las instituciones de la Comunidad Autónoma se trata no sólo del Parlamento, el Gobierno y de la Administración de la misma (Secciones I y II) sino, además, Del Go-

⁵⁶ Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, “Comentarios al artículo 22”, en la obra colectiva, ya citada, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias...*, pp. 193-227, donde el lector podrá encontrar todos los datos jurídicamente relevantes para entender la operatividad de este precepto.

⁵⁷ Emitido sobre el Anteproyecto de Ley reguladora de las Administraciones Públicas de Canarias (Ponente Sr. Trujillo Fernández), que se puede consultar en el *Boletín de Documentación*, de abril de 1986, de la Consejería de Presidencia del Gobierno de Canarias, pp. 3- 19. Aunque bien es verdad, para darle a cada uno lo suyo, que ya A. NIETO GARCÍA, en un trabajo cerrado en 1984 (“Los Cabildos Insulares de Canarias en el Estado de las Autonomías”, *Boletín de Documentación*, núm. 14, Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, Islas Canarias, 1986, p.99), y, por tanto, anterior a la fecha del Dictamen (por lo que hay que entender que el redactor de éste, presumiblemente, lo conocía), decía respecto a lo que llamaba “Simetría en la organización constitucional del territorio” que “en unos casos la Comunidad Autónoma de Canarias integra a las islas y municipios (...), mientras que en otros casos Comunidad e Isla se disocian y aun contraponen(...). La conclusión que de aquí se deduce es evidente: los Cabildos forman parte de la Comunidad Autónoma canaria cuando ésta se entiende en sentido global y se contraponen a ella cuando se utiliza en sentido restrictivo, exactamente igual que sucede al Estado respecto de las Comunidades Autónomas”. Como se puede observar, la similitud con los argumentos que maneja el Consejo Consultivo en este Dictamen es más que notoria.

⁵⁸ Lapsus o error del Consejo Consultivo. Los Cabildos no son técnicamente “Entes locales”; son órganos de gobierno, administración y representación de los entes locales Islas; lo cual es conceptualmente muy distinto. El error, sin embargo, no es grave. Doctrina y jurisprudencia suelen utilizar indistintamente ambos conceptos, que, desde el punto de vista estricto y formal, no son iguales. La lectura de los artículos 140 y 141, CE, así como de la LRBRL permite detectar estas diferencias (cfr. arts. 41.1, 36, etc.).

bierno de los territorios insulares (Sección III). En el mismo sentido puede (sic) verse los artículos 7, apartados 1 y 2, y 22, apartados 1 y 2.

En otros casos -sigue argumentando el Consejo Consultivo-, por el contrario, el Estatuto restringe la significación del mencionado concepto, al referirlo únicamente a las instituciones autonómicas *strictu sensu* (Parlamento, Gobierno y Administración -central y en su caso, periférica-) y contraponerlas a los Cabildos. Así, por ejemplo, en el artículo 22.3 (donde expresa con nitidez la dualidad Cabildos/Comunidad) o en el 60.2 (en que se contraponen los Presupuestos de los Cabildos a los de los órganos de aquella”).

Y aquí viene lo relevante: dice luego este Dictamen: “En la primera de estas acepciones -Comunidad Autónoma en sentido amplio-, los Cabildos Insulares aparecen como instituciones de la CAC, sin perder por ello su condición de Entes locales (sic). Por lo que luego se dirá, esta es la innovación más importante introducida por el Estatuto en el status tradicional de las Corporaciones insulares. A este respecto, es significativo – en cuanto expresivo de la distinta posición que los municipios ocupan en el diseño comunitario – que, no obstante mencionarse dichas Corporaciones locales dentro del mismo Título dedicado a las instituciones de la Comunidad (art. 22.1), nada hay en el Estatuto que permita configurar a estas Corporaciones como instituciones de la Comunidad Autónoma, en el sentido en que lo son las Corporaciones insulares (...)”.

Seguidamente, prosigue el Dictamen abordando extremos que, como es natural, no procede transcribir, pero dice que el enriquecimiento que comporta que los Cabildos tengan un nuevo “status” implica “no sólo la mejora cualitativa significada por el reconocimiento constitucional -estatutario de su autonomía plena, y, consiguientemente, la expresa reserva de su legislación específica (arts. 22.2 y 41.1, LRBRL), sino, además, la atribución expresa de un conjunto de cometidos que, en el marco que el Parlamento autónomo establezca, le confiere la función de “coadyuvantes estatutarios en la prosecución de los fines de la Comunidad Autónoma de Canarias”.

Sin embargo, esta doctrina del Consejo Consultivo, que, sin duda, hace una interpretación correcta y moderada, no sólo de las posibilidades del Estado autonómico, sino de los artículos 147 y 148, CE, así como del artículo 41.1, LRBRL (sin pretender congelar, petrificar o blindar lo que una simple Ley -la LRBRL-, que no el Estatuto, dice), ha sido neutralizada, de forma incoherente con su propia doctrina, por el Dictamen 65/

1994, de 15 de noviembre⁵⁹, el cual esgrime unos argumentos, pulcros técnicamente, pero basados en una interpretación unidimensional del artículo 152, CE, que le llevan a la conclusión de que los Cabildos no se hallan integrados en la estructura organizativa institucional de la Comunidad Autónoma, a pesar de ostentar funciones autonómicas que ejercen con un determinado alcance, y por ello pueden ser calificados -dice-, como “coadyuvantes de la Comunidad Autónoma en el cumplimiento de los fines estatutarios”⁶⁰.

En cuanto a la opción normativa de conferir o trasladar competencias a los Cabildos, es preciso tener en cuenta que para el gobierno y la administración de la Isla, es claro que el Cabildo necesita tener un elenco de competencias que hagan posible tal cometido, habida cuenta que la autonomía que el Ordenamiento garantiza sólo puede ser operativa con una atribución y transmisión de competencias. La necesidad de conferir competencias se comprende si se tiene presente que los Cabildos asumen la gestión de intereses insulares, pues la autonomía, según el artículo 137 de la Constitución, tiene su centro neurálgico en la “gestión de sus respectivos intereses”. Y en este caso es palmario que el autogobierno insular tiene que traducirse jurídicamente en una esfera determinada de competencias, encaminada a la tutela de los intereses insulares. Esto no impide que las competencias de los Cabildos se desarrollen en el marco global de la Comunidad Autónoma, que tiene la tarea de defender los “intereses canarios” (art.1, párr. 2.º del Estatuto). Pero ambas instancias en la tutela o defensa de sus respectivos intereses no deben yuxtaponerse, pues tales intereses, los insulares y los canarios o autonómicos, no son lógicamente contrapuestos, sino que son las dos caras de una misma moneda. De forma que resulta casi imposible hallar un interés insular que no sea también autonómico o viceversa. Y es esta complejidad, común, por lo demás, en todos los Estados compuestos con pluralidad de Administraciones y centros de poder, lo que obliga a arbitrar fórmulas de atribución y transmisión de competencias lo suficientemente eficaces

⁵⁹ Emitido con ocasión de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía, presentada por los Grupos Parlamentarios Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC), Centrista, Iniciativa Canaria-ICAN y Mixto. Años más tarde, con motivo del Proyecto de segunda reforma estatutaria, el Dictamen 68/2006, de 30 de marzo, que se analizará después, sigue la misma línea interpretativa.

⁶⁰ Es lamentable, no ya la concepción restrictiva que tiene el Consejo de la naturaleza de los Cabildos; concepción que, en estrictos términos jurídicos, contradice lo que señalan los artículos 8.2 y 23 del Estatuto, según la redacción de 1996, sino lo por él mismo sentado sólo unos años antes. Es obvio que no podemos detenernos más sobre este extremo. Algunas observaciones críticas sobre este Dictamen pueden verse en M. J. SARMIENTO ACOSTA, “Comentarios al artículo 22”, cit., pp. 205-208.

para que el intrincado funcionamiento del sistema autonómico canario no derive hacia un centralismo de nuevo cuño -el autonómico- que ignore o prescinda de las instancias administrativas inferiores -insulares y municipales-, o hacia una interpretación maximalista de los intereses insulares que haga prácticamente imposible el proyecto -en ese momento lo era-, regional. Por eso, los artículos 21 y 22 aluden a las competencias, las cuales deben de responder, por una parte, a su naturaleza de Corporaciones locales, y, por otra, a su nueva consideración de instituciones de la Comunidad Autónoma. Se entiende así la posición bifronte de estas Corporaciones en la economía del sistema establecido por el Estatuto. De modo que los Cabildos tienen competencias en su condición de Corporaciones locales, y, asimismo, en su faceta de instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. Es claro que no podemos detenernos en un tema tan complejo como es el de las competencias⁶¹, pero sí debemos significar que el legislador autonómico, conforme a los artículos 21 y 22 del Estatuto, y 41.1, LRBRL, abordó esta cuestión con generosidad desde el principio. Así se puede comprobar en la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, y en la vigente Ley 14/1990, de 26 de julio, que reformó la anterior (en realidad, la sustituyó). Las competencias que pueden ejercer en su consideración de Corporaciones locales pueden ser propias, delegadas y encomendadas (arts. 7, 8 y 37, LRBRL, así como 21.3 del Estatuto de 1982). Su régimen jurídico difiere, pues mientras las propias constituyen la fórmula más apropiada para conferir poder local a la Corporación, las delegadas y encomendadas se sujetan a un conjunto de controles, incluidos los de oportunidad (cfr. art. 7.3, LRBRL, para las delegadas). Como es obvio, no se puede analizar, ni siquiera someramente, el régimen jurídico de estas competencias⁶². Como instituciones de la Comunidad Autónoma ejercen, asimismo, un elenco de competencias: iniciativa legislativa (art. 11.4), colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias, asunción de la representación ordinaria en cada Isla de la Administración autónoma, ejecución en nombre de la Comunidad Autónoma de cualquier otra competencia que ésta no ejerza directamente a través de sus órganos admi-

⁶¹ Vid., específicamente, M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Las Palmas, 1993.

⁶² Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Régimen jurídico de los Cabildos Insulares*, ob. cit., pp. 111 y ss.

nistrativos propios, etc. (cfr. art. 22)⁶³. Estas previsiones normativas fueron desarrolladas a través de distintos procesos descentralizadores que constituyen sin duda un buen ejemplo de lo que, luego, se ha denominado “Pacto Local”. Así, con arreglo a la Ley de 1986 se dictaron los Decretos 55 a 65/1988, de 12 de abril, de transferencias sobre varias materias (régimen local, policía de espectáculos, ferias y mercados insulares, artesanía, agricultura, vivienda, etc., etc.); años más tarde, con la Ley 14/1990, de 26 de julio (la segunda Ley de Cabildos, como coloquialmente se le conoce), se intensifica más la descentralización con los Decretos 150 a 159/1994, de 21 de julio, e, incluso, se utilizó la técnica de la delegación interadministrativa, junto con la ya aplicada de la transferencia (Decretos 139 a 144, de 11 de julio de 1997). Es evidente que esta problemática desborda el objeto de este estudio, y nos haría caminar por otros terrenos que ahora no es preciso andar⁶⁴.

Por consiguiente, la opción del legislador estatutario prevista en el citado artículo 22 se puede decir que se ha respetado, lo cual demuestra, asimismo, que el legislador autonómico ha entendido que la descentralización a favor de los Cabildos era una exigencia del sistema implantado. Los procesos descentralizadores que se han desarrollado hasta el momento han sido de una extraordinaria importancia, y han supuesto para los Cabildos un incremento notable de sus funciones, así como de sus medios.

4. LA POSICIÓN Y LAS FUNCIONES DE LAS CORPORACIONES INSULARES DESPUÉS DE LA PRIMERA REFORMA ESTATUTARIA DE 1996

4.1. LA GÉNESIS DE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1996

Hasta el momento, Canarias no parece tener mucha suerte con la

⁶³ De nuevo, para un análisis de estas competencias, véase, M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Régimen jurídico de los Cabildos Insulares*, pp. 152-155. Una visión más sintética y pedagógica, del mismo autor, “Los Cabildos Insulares de Canarias”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003 (Homenaje a Sebastián Martín Retortillo), pp. 1099-1103.

⁶⁴ Véanse las vicisitudes de delegaciones y transferencias en el libro de M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Régimen jurídico de los Cabildos Insulares*, cit., pp. 164 y ss., para la articulación práctica de las transferencias, y pp. 144 y ss., para la articulación práctica de las delegaciones. En esas páginas se encuentra la información y los análisis de estas cuestiones.

duración de las reformas estatutarias. Son todas demasiado largas, y por ello comportan un esfuerzo desmesurado y generan muchos conflictos⁶⁵ que, más que resolverse, se enquistan,⁶⁶ sin que se vislumbre al buen “médico” que, con la capacidad y tratamiento adecuados, haga desaparecer ese quiste, y devuelva la normalidad democrática.

Pues bien, la primera reforma estatutaria fue larga -duró de 1991 a 1996-. Era una reforma que se produjo después del hecho de que el Archipiélago no siguiera, a diferencia de la Comunidad Valenciana⁶⁷, la vía ofrecida por los Pactos Autonómicos, suscritos en Madrid el 28 de febrero de 1992 por el PSOE y el PP⁶⁸. Así, el Gobierno autónomo aprobó una Comunicación el 15 de noviembre de 1991, que contenía una serie de puntos sobre los cuales se aspiraba que girase el debate autonómico canario “sin ánimo excluyente”. Esta comunicación se remitió a la Cámara regional a fin de iniciar el debate sobre el nuevo modelo autonómico, el cual se celebró el día 26 de noviembre de 1991, y en el que lo único que se logró fue la aprobación de una resolución en la que se encomendaba el estudio de la reforma estatutaria a una Comisión especial de estudio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 50 del Reglamento del Parlamento regional.

En diciembre de 1991 se establecieron las normas de funcionamiento de la “Comisión de Estudio de la reforma del Estatuto de Autonomía”. Este órgano tenía asignada la realización de los trabajos preliminares de estudio sobre dos bloques de materias: a) la ampliación de competencias de Canarias, y b) las posibles alteraciones de otros aspectos del Estatuto de Autonomía necesitados de revisión⁶⁹. Formalmente, se constituyó el día 9 de enero de 1992. A partir de ese momento se inició una laboriosa

⁶⁵ Es evidente que toda reforma estatutaria genera conflictos. Esto es normal y lógico, lo que no es ya tan normal es que quienes tienen capacidad de decisión para solventarlos, carezcan de medios y, en muchos casos, de voluntad política para articular respuestas adecuadas a estos conflictos. En este contexto tampoco ayuda mucho un sistema electoral claramente defectuoso, por no decir absurdo e injusto, pues prima demasiado el voto de las islas menos pobladas en detrimento de las más pobladas (Gran Canaria y Tenerife), sin que existan correctivos eficaces para salvar esta desmesurada desproporción.

⁶⁶ El caso de la reforma electoral es paradigmático en este asunto.

⁶⁷ Para la cual se promulgó, como es bien sabido, la LOTRAVA.

⁶⁸ Probablemente por razones de carácter político, al faltar una mayoría suficiente entre el PSOE y el PP en el Parlamento canario.

⁶⁹ Aquí se comprendían distintos extremos, como incluir como competencias propias las derivadas de la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias, establecer la capacidad del Presidente de la Comunidad para disolver el Parlamento, y la subsiguiente convocatoria de elecciones; negociar el sistema de financiación, clarificar el valor jurídico del informe previsto en el artículo 45.3 del Estatuto, o, en fin, solicitar, con apoyo en el artículo 150.2, CE, que se dotara al Parlamento de Canarias de competencias para modificar los tipos de los impuestos del REF.

Para un análisis detallado del procedimiento de reforma, vid. G. TRUJILLO FERNÁNDEZ, *Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico*, cit., pp. 273 y ss.

tarea de estudios y análisis con la incorporación de trabajos de Universidades y especialistas de las distintas materias incluidas en el plan de trabajo⁷⁰. Y una vez que finalizó esta etapa de estudio, se iniciaron los debates de contenido político, culminando su actividad con un dictamen que fue elevado al Pleno del Parlamento, que fue aprobado por éste en la sesión de 15 de julio de 1994. Ese mismo año de 1994 fue el que, de acuerdo con la legislación aplicable, emitió el Consejo Consultivo el Dictamen 65/1994, de 15 de noviembre, solicitado por el Presidente del Parlamento, en relación con la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía presentada por los Grupos Parlamentarios Agrupaciones Independientes de Canarias-AIC, Centrista, Iniciativa Canaria-ICAN y Mixto⁷¹, que, de alguna forma, trata de neutralizar su anterior doctrina establecida conforme al aludido Dictamen 1/1985, ya que declara que el Cabildo” es una institución de la isla -concretamente, su órgano de gobierno y administración- y si son instituciones insulares no pueden serlo de la Comunidad Autónoma”⁷².

Pasados todos los trámites establecidos para el procedimiento de reforma en el Parlamento de Canarias, el texto se envió a las Cortes Generales, y, sólo después de dos largos años, se aprobó la reforma. Así, según la *Exposición de Motivos* de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, la reforma “se basa esencialmente en el dictamen de aquella Comisión de Estudio, pero incorporándose muchas modificaciones respecto del dictamen inicial, fruto de los acuerdos alcanzados por los Grupos Parlamentarios en el Pleno del Parlamento de Canarias”, y, además, contiene las modificaciones realizadas en las Cortes Generales⁷³.

⁷⁰ En la Comisión de Estudio participaron expertos de distintos sectores (aparte, claro es, de los representantes de los distintos grupos políticos de la Cámara). Los trabajos se dilataron, quizá en exceso, y giraron sobre: definición estatutaria del territorio de la Comunidad, designación de los Senadores autonómicos, facultades del Presidente del Gobierno para disolver el Parlamento, y convocar elecciones, papel de los Cabildos en la Comunidad, carácter del informe del Parlamento en los Proyectos estatales de modificación del REF, mecanismos de financiación de la Comunidad Autónoma, y reforma del Estatuto de Autonomía. La relación de expertos se puede encontrar en el libro de G. TRUJILLO FERNÁNDEZ, *Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico*, cit., p. 280, nota 10.

⁷¹ Este Dictamen puede ser consultado en Consejo Consultivo de Canarias, *Dictámenes 1994, Volumen II*, Comunidad Autónoma de Canarias, 1995, pp. 689-785 (Ponentes: Sres Fernández del Torco Alonso, Trujillo Fernández y Reyes Reyes). Un Dictamen bien pertrechado técnicamente, y, como se observa, bastante extenso. Para la cuestión de los Cabildos, vid., pp. 712-720.

⁷² Algo que formalmente es irreprochable si no fuera porque las cosas son un poco más complejas, como se explicará más adelante.

⁷³ Una descripción detallada de todo el proceso de reforma estatutaria, así como de las principales novedades que comportó la primera reforma estatutaria llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (“BOE”, de 31 de diciembre), puede encontrarse en el libro, ya citado, de G. TRUJILLO FERNÁNDEZ, *Lecciones de Derecho Constitucional autonómico*, pp. 271 y ss.

La reforma entró en vigor el día siguiente de su publicación en el “BOE” (disposición final única). Curiosamente, aunque la reforma implicó la asunción como propias de las competencias que, en 1982, se trans-

4.2. LA SIGNIFICACIÓN DE LA REFORMA ESTATUTARIA PARA LOS CABILDOS INSULARES⁷⁴

La reforma del Estatuto de Autonomía, iniciada a fines de 1991 con los trabajos preparatorios, y culminada, por fin, con la promulgación de la citada Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, ha afectado a distintas cuestiones de indudable interés para la Comunidad Canaria. En algunos casos, la modificación ha incidido en aspectos netamente técnicos, en otros en cuestiones de clara dimensión política, y, en algún caso, en asuntos de simple carácter político-simbólico, como sucede con la definición de Canarias como nacionalidad⁷⁵. Por lo que a régimen de Cabildos se refiere, la modificación estatutaria implicó, en síntesis, lo siguiente:

a) Una reafirmación de los Cabildos como auténticos órganos de gobierno insular. Algo que, si bien estaba orientado en la legislación anterior, en la redacción del Estatuto que ha resultado de la citada Ley Orgánica se advierte sin realizar ningún esfuerzo interpretativo. Los artículos 8.2 y 23 son una prueba de este aserto. Es obvio que esta toma de postura necesita una traducción en la legislación ordinaria, la cual se explicita, como ya se ha anticipado, en un robustecimiento del marco competencial de los Cabildos, pero además en un sustrato financiero suficiente y estable. De lo contrario, la letra de los referidos preceptos no pasaría de ser retórica jurídica.

b) Una explicitación de su condición de instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, lo cual comporta que las dudas o incertidumbres que anidaban en la anterior redacción ya no tienen ninguna razón de ser, y carecen de apoyo estatutario. Los artículos 8.2 y 23, que

firieron por virtud de la LOTRACA (Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, Orgánica de transferencias complementarias para Canarias), lo cierto es que no se derogó formalmente. M. CABRERA PÉREZ-CAMACHO, en su libro *Derecho de las Instituciones Públicas de Canarias*, Tenerife, 3.ª ed. 1999, p. 58, considera que desde la perspectiva jurídico material “la LOTRACA es una norma derogada, aunque formalmente no lo está. Su contenido “se ha vaciado” dentro del EAC y ello implica su derogación implícita”. En nota a pie de página argumenta que él fue testigo de que en los debates plenarios del Congreso de los Diputados se puso de manifiesto su efecto derogatorio, “que no se plasmó en el cuerpo de la L.O. 4/1996”.

⁷⁴ En esta cuestión se sigue sustancialmente lo argumentado en otro estudio del autor de estas líneas: M. J. SARMIENTO ACOSTA, “Los Cabildos Insulares: notas sobre las últimas reformas”, *Actualidad Administrativa*, núm. 6, 1998, pp. 85-88.

⁷⁵ G. TRUJILLO FERNÁNDEZ, “La actividad de las Comunidades Autónomas, Canarias”, en *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997, p. 152.

son capitales para saber cuál es la posición que tienen los Cabildos, lo dicen claramente: los Cabildos son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de las islas, e instituciones de la Comunidad Autónoma. Esta configuración bifronte, que se hace ahora sin ambages, no es sino la consecuencia de “apostar” (y la palabra no se escoge por casualidad) por el régimen de Cabildos, y permitir una coexistencia de éstos con las instituciones propias de la Comunidad Autónoma. Así, junto al señalamiento del hecho insular (art. 22.2 del Estatuto)⁷⁶, como criterio que debe tener la organización de la Administración Pública de Canarias, y la reiterativa mención de la isla (arts. 1, párrafo 2, 5.2, c), 7, 8.2, 9.4, 12.4, 15.3, 22.2, 23, 29.4, 36, 38.3, 48, 50, 55.1, 62.3, 65, y disposiciones transitorias primera y tercera) se observa en la redacción de 1996 una voluntad de inserción -más nítida si cabe- de las

⁷⁶ Reconocido en la misma Constitución Española (art. 138.1).

El Consejo Consultivo, en el mencionado Dictamen 65/1994, de 15 de noviembre, destacó que la atención al hecho insular “no es sino una concreción, redundante, del principio de “máxima proximidad a los ciudadanos”, previsto en el proyecto”. Sin embargo, es dudoso que esto sea así. En primer lugar, porque la atención al hecho insular tiene un apoyo constitucional explícito (art. 138, CE), y, en segundo término, porque no es conceptualmente igual al de máxima proximidad a los ciudadanos. La lógica y el sentido común nos dicen que “el hecho insular” genera una serie de problemas adicionales (transportes, gastos superiores, alejamiento más difícil de salvar, etc.) que no se pueden incluir sin ningún matiz en el principio de máxima proximidad a los ciudadanos. (cfr. F. VILLAR ROJAS y F. BETANCORT REYES, “El hecho insular: hecho diferencial constitucional y comunitario”, cit., pp. 170 y ss.: “La realidad geográfica se impone, se quiera o no se quiera, a los habitantes de las islas”. Estos autores, sin embargo, no se refieren al art. 22.2). Por ello el “hecho insular”, que es, como ya nos consta, un hecho diferencial constitucionalmente relevante, debe tenerse en cuenta para configurar la Administración Pública e impulsar su correcto funcionamiento, de manera que los principios constitucionales inherentes al Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1, CE) puedan ser observados. En esta dirección, la atención al hecho insular tiene mucho que ver con la distribución de los órganos y sedes entre las Islas, con la dotación de medios materiales y personales, con las distintas condiciones y necesidades de cada isla, con las relaciones que tengan los órganos centrales con los territoriales, con la adecuada aplicación de la desconcentración y la delegación interorgánica (arts. 12 y 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) etc., etc. Se trata, no sólo de una Administración “próxima” (máxima proximidad a los ciudadanos), que como tal es exportable a otros territorios, sino de una Administración pública “adaptada” a las condiciones, únicas y difíciles, que impone un Archipiélago. Desconocer esta circunstancia, es blindarse con conceptos jurídicos a las necesidades de la realidad que se pretende regular. Por eso calificar de “redundante” la aplicación de un concepto que se ampara en la Constitución (art. 138), me parece un exceso de severidad que no tiene justificación objetiva. Como es obvio, la Administración canaria, al igual que la balear, tienen que adaptarse al hecho insular.

Desde un ángulo complementario, debe destacarse que, últimamente, tanto en el ámbito europeo (vid. Constitución italiana, art. 118, después de la Ley constitucional 3/2001. Vid., para su estudio, Giancarlo ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano. L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Milano, 2005, y, del mismo autor, “La posición de los entes locales en Italia tras la reforma constitucional de 2001”, en *Cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 52-53, 2005, pp. 174-175. En nuestra doctrina, J. L. PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, “La reconstrucción constitucional del Estado regional italiano en la XIII República”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 115, 2002, pp. 56 y ss.), como nacional (cfr., por ejemplo, arts. 84.3 y 88 del polémico Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, “BOE”, núm. 172, de 20 de julio de 2006), se está aludiendo al llamado “principio de diferenciación”, para articular el régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios, teniendo en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, etc. de estos entes locales (art. 88 del Estatuto catalán, ya citado). Obsérvese que lo relevante es la adaptación a las condiciones reales, no la proximidad. Cambiando lo cambiante, lo mismo cabe decir con relación al “hecho insular”. Se podría argumentar, utilizando este principio, que la atención al hecho insular es una manifestación, en sede insular, del principio de diferenciación. Cabe, pues, esta nueva lectura.

Corporaciones insulares en el entramado institucional de la compleja Comunidad canaria, la cual se manifiesta no sólo en los preceptos referidos, sino en otros, como los artículos 12.3 y 5 ó 60. Bien es verdad que ello no afecta en nada a la naturaleza esencialmente local del Cabildo⁷⁷, pero también es cierto que ayuda a definir cuál es la posición que debe tener éste en la Comunidad canaria, y que se concreta en una configuración bifronte y en una actuación política y administrativa más rica que la de una mera Corporación local.

c) Una mejor delimitación conceptual de la isla y el Cabildo, lo que debe ser objeto de una buena valoración, toda vez que ordinariamente se ha confundido el ente local (isla) con el órgano de gobierno y administración (el Cabildo)⁷⁸. Se dispone que las Islas, y no los Cabildos, gozan de autonomía plena para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan en el marco que establece la Constitución y su legislación específica (art. 23.2). Coherentemente con esta toma de posición, se atribuye a las islas -y no a los Cabildos, como sucedía con la anterior redacción-, el ejercicio de las funciones que le son reconocidas como propias, las que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno canario (art. 23.4). Ahora bien, son los Cabildos los órganos de gobierno, administración y representación de cada isla⁷⁹, y, además, los que asumen en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, la ejecución en su nombre de cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios (art. 23. 4 y 5).

d) Una pretensión de definir mejor las relaciones de los Cabildos con las instituciones de la Comunidad Autónoma. De una parte, como se ha destacado, con el reconocimiento explícito de su condición de instituciones de la Comunidad. De otra, por la creación en el seno del Parlamento canario de una Comisión General de Cabildos Insulares, que no existía anteriormente, y que se perfila como un mecanismo de participación de los Cabildos en la actividad parlamentaria, aunque sus funciones son

⁷⁷ Sobre la naturaleza, vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Las competencias de los Cabildos insulares*, cit., pp. 65 y ss. y, del mismo autor, "Comentarios al art. 22", en *Comentarios al Estatuto...*, cit., pp. 203-212.

⁷⁸ Véase, M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Las competencias de los Cabildos Insulares*, op. cit., pp. 100-102.

⁷⁹ Adviértase que aparece en la redacción de 1996 el término "representación", que no figuraba en el artículo 22 de la redacción anterior. Se aproxima, entonces, la actual redacción al artículo 41.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de régimen local.

meramente consultivas e informativas (art. 12.3). Esta Comisión, que recuerda la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado⁸⁰, es consecuencia directa de la aspiración de los Cabildos de estar representados en la Cámara regional.

e) Una previsión específica de la técnica de la encomienda de la gestión de servicios. El artículo 22.3 dice: “La Comunidad Autónoma podrá ejercer sus funciones administrativas, bien directamente, bien por delegación o encomienda a los Cabildos Insulares y Ayuntamientos, de conformidad con las leyes del Parlamento de Canarias”. Y ello supone un cambio de postura respecto de esta técnica traslativa, ya que la redacción del Estatuto de 1982 no la mencionaba expresamente, si bien esta falta de consignación específica, como dijo algún autor⁸¹, no quería decir nada, pues de una interpretación no excesivamente forzada podía deducirse del artículo 22.3 que esta técnica podía utilizarse. Dicho esto, hay que afirmar que, en la práctica, la encomienda ha sido poco explotada. La Ley 14/1990, de 26 de julio (denominada, un tanto impropia, la segunda “Ley de Cabildos”), a diferencia de lo que ocurría con la Ley de 1986, ni tan siquiera la prevé⁸², y ello tal vez por su configuración más bien problemática, especialmente en los primeros momentos de la andadura de los entes públicos, cuando éstos tratan de afirmarse. Al permitir la encomienda unos poderes de dirección y control notablemente superiores a los que comportan otras técnicas, como la transferencia, e, incluso, la delegación, es comprensible que no haya sido bien aceptada, aunque quizá en el futuro pueda desempeñar algún papel.

⁸⁰ G. TRUJILLO FERNÁNDEZ, “La actividad de las Comunidades Autónomas, Canarias”, cit., p. 153.

⁸¹ J. M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, “Enquadramiento de los Cabildos Insulares en la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma de Canarias”, en *Boletín de Documentación*, núm. 13, de la Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, Islas Canarias, 1986, p. 86.

⁸² La reforma de la Ley de 1986, realizada por la mencionada Ley 14/1990, de 26 de julio, redujo el número de técnicas, porque sólo prevé la transferencia y la delegación, conteniendo, también, la regulación de los convenios o acuerdos interadministrativos como mecanismo que autolimita “sus distintas esferas de autonomía” (Cfr. el *Preámbulo* de la Ley). En realidad, con independencia de lo que diga el *Preámbulo*, técnicamente los convenios o acuerdos interadministrativos son instrumentos de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas, que en modo alguno suponen abdicación o renuncia de competencias, pues éstas son irrenunciables y se ejercen por los órganos administrativos que las tengan atribuidas como propias, salvo los casos de delegación o avocación, como reza con toda corrección técnica el artículo 12.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. Es más, el artículo 8.1 de la referida Ley consagra expresamente el principio de irrenunciabilidad de las competencias, cuando refiere que “en ningún caso suponen la renuncia de las competencias propias de las Administraciones intervinientes” (Véase, M. J. SARMIENTO ACOSTA, “Las relaciones entre Administraciones tras la reforma de la Ley 4/1999”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 17, 2000, pp. 575 y ss. También, desde una perspectiva más general, tomando como punto de referencia el principio de cooperación, J. TAJADURA TEJADA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Granada, 1998, y R. FERNÁNDEZ MONTALVO, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Madrid-Barcelona, 2000).

f) Una nueva perspectiva con la que regular la organización y el funcionamiento de los Cabildos Insulares⁸³. Lo que se puede colegir de lo dispuesto en el artículo 23.3 cuando dice que la organización y el funcionamiento de los Cabildos “se regirá por una Ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución”. Es conocido que ha sido tradicional en nuestro Derecho que esta cuestión se equipare a la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales de la península⁸⁴. El artículo 41.1, LRBRL, en su primera redacción de 1985, era ilustrativo en este punto, pues remitía a lo dispuesto para las Diputaciones provinciales, en los artículos 32 y siguientes de la LRBRL. Como la redacción del Estatuto de 1996 difería de la del artículo 22.2, del año 1982, posibilita un nuevo planteamiento que puede auspiciar un tratamiento distinto de la organización y el funcionamiento de los órganos de gobierno de las islas, habida cuenta de que el protagonismo se residencia en el Parlamento autónomo, el cual, en el ejercicio de sus poderes, puede reordenar la materia y, por tanto, establecer un régimen que facilite el autogobierno insular con un ejercicio más eficaz de las competencias de los Cabildos, aunque, como es lógico, ese nuevo planteamiento deberá partir del marco previsto en la Constitución, y, además, tener en cuenta el hecho de que hay dos textos legales (la LRBRL y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general), que hoy por hoy fijan unos parámetros que mientras no se alteren son determinantes. Significa ello, en consecuencia, que su modificación puede resultar necesaria⁸⁵.

Estas fueron, pues, las repercusiones más significativas que, sobre los Cabildos Insulares, supuso la reforma del Estatuto de Autonomía de 1996. Son modificaciones que no alteran o desnaturalizan las bases del sistema prefigurado en la redacción estatutaria del año 1982. No hay, entonces, ningún cambio de paradigma, por usar una expresión de la terminología de Thomas Samuel KUHN⁸⁶, sino que siguen las líneas fundamentales del modelo.

⁸³ Vid. F. VILLAR ROJAS y C. DE LA CONCHA BERGILLOS (“Régimen especial canario”, capítulo LII, en *Tratado de Derecho Municipal II*, dir. por S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, 2.ª ed. 2003, pp. 2869 y 2870), quienes consideran que el artículo 23.3 del Estatuto admite varias interpretaciones. Una que consiste en entender que la Ley autonómica se dictará en ejercicio de la competencia territorial de desarrollo de la legislación básica sobre régimen local (art. 32.4, EACan), de modo que tendrá el límite de la legislación estatal (art. 41, 1, LRBRL), y otra interpretación supone que el mandato ofrece cobertura suficiente para un régimen jurídico especial, de modo que el campo de acción del legislador territorial es notablemente mayor, con el único límite de la autonomía constitucionalmente garantizada (art. 137, en relación con el art. 141.4, CE), y esta amplitud -dicen estos profesores-, “explicaría con mayor razón la exigencia de una mayoría cualificada”.

⁸⁴ Véase, M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Régimen jurídico de los Cabildos Insulares*, ob. cit., pp. 82 y ss.

⁸⁵ Vid. supra epígrafe II, 2.2., sobre la reconstrucción de las bases constitucionales de los Cabildos Insulares, de este trabajo.

⁸⁶ *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago, Chicago, 1962; traducc. *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, 1990.

5. EN EL MEDIO, UN NUEVO INVITADO: EL LLAMADO PACTO LOCAL

5.1. EVOLUCIÓN GENERAL DEL PACTO LOCAL

En la evolución de los Cabildos en el Estado autonómico se ha producido otro fenómeno de cierto calado, y que es la reclamación por parte de las Entidades locales, y, en especial, de los municipios, de más competencias, más financiación, y un incremento de su participación institucional en los entes, órganos o foros en los cuales se discuten asuntos relativos a la Administración local. Ha sido el despertar de la “hermana menor”, de las Administraciones Públicas españolas, que se resiste a ser tutelada, dirigida o mediatizada por las “hermanas mayores” -Administración General del Estado y Administraciones autonómicas-. En esta dinámica es donde surge el denominado “Pacto Local”, que intenta robustecer el poder local en orden a asegurar mejor la autonomía que constitucionalmente tienen reconocida las Entidades locales (arts. 137, 140 y 141, CE)⁸⁷. El punto de arranque lo encontramos en la Asamblea Extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias, celebrada en A Coruña los días 5 y 6 de noviembre de 1993, en la cual se habló propia-

⁸⁷ La bibliografía sobre el Pacto Local comienza a ser inabarcable. En los últimos quince años han aparecido multitud de trabajos, monografías, artículos, etc. que versan sobre este asunto. Para un acercamiento, y, por supuesto, sin ningún ánimo exhaustivo, véanse, entre otros, A. CALONGE VELÁZQUEZ, A. ALLUÉ BUIZA y T. GONZÁLEZ DEL TESO, *El Pacto Local de 1999. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, Granada, 2000; J. M. CANALES ALIENDE, “Una aproximación a la filosofía del pacto local”, *Actualidad Administrativa*, núm. 25, 1997, y, del mismo autor, “Gobierno local y democracia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 270, 1996; J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “La cláusula general de competencias municipales”, en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Madrid-Barcelona, 2000; *EL PACTO LOCAL. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, MAP-Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 1999; T. FONT I LLOVET, “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, en *Anuario del Gobierno Local 1998*, Madrid-Barcelona, 1999; del mismo autor, “La evolución del Gobierno Local en España: de los “nuevos principios” a la “geometría variable””, en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Madrid-Barcelona, 2000; J. A. GARCÍA ROJAS, “El pacto local canario”, en el vol. *II Jornadas sobre Administración Local en Canarias*, Santa Cruz de La Palma, 27, 28, 29 y 30 de abril de 1998, Gobierno de Canarias, Islas Canarias, 1998; F. GARCÍA RUBIO, *La segunda descentralización. Bases para pactos locales en las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003; A. IGLESIAS MARTÍN, *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*, Barcelona, 2002; R. PARADA VÁZQUEZ, *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, ya cit. (con un tono enérgicamente crítico contra esta deriva); J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, “Administración única y pacto local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 271-272, 1996, y, del mismo autor, los libros *El Pacto local. Especial referencia a Canarias*, Instituto Canario de Administración Pública, Madrid, 2007, y *Estudios de Derecho local*, Madrid, 1997; J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, *La reforma del régimen local de 1999: las medidas legislativas estatales en el marco del pacto local*, Madrid, 1999; y, en fin, J. J. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, “El proceso de descentralización administrativa de la Comunidad Autónoma canaria”, en el vol., ya cit., *II Jornadas sobre la Administración Local en Canarias*, y, del mismo autor, *Herramientas para el desempeño político en el ámbito local. Guía básica del concejal. Especial referencia a Canarias*, Madrid, 2.ª ed. revisada y aumentada, 2004, en particular, pp. 31 y ss.

mente de un *Pacto de Estado Local*, y se hicieron un conjunto de propuestas de indudable trascendencia para el fortalecimiento de los Entes locales; así:

- *sobre la posición de los entes locales*: la Administración local es la administración común del Estado de las Autonomías, y, por ello, las instancias territoriales superiores -Administración Central y Comunidades Autónomas- sólo habrán de asumir aquellas competencias que no sea posible residenciar en la Administración local, lo que lleva aparejado un estudio serio y detallado de éstas;

- *acerca de las competencias*: la asignación legislativa de competencias debe hacerse a la Administración Local, respetando el ámbito propio de responsabilidad. Con carácter general, la atribución competencial ha de hacerse al conjunto integrado por municipios, provincias e islas. Además, la asignación de competencias “habrá de realizarse a título de propias o de delegadas y sin restricciones que minoren la efectividad de la autonomía local”;

- *sobre la organización*: el sistema local de gobierno no ha de entenderse exclusivamente como ejecutivo, pues en él existe una doble función. Deliberante y representativa, por una parte, y de responsabilidad ejecutiva por otra. En consecuencia, la norma local habrá de ser configurada como expresión de una política propia dentro del marco acordado por la ley;

- *respecto a las relaciones con las Comunidades Autónomas*: en las Comunidades Autónomas que todavía no hayan creado, se constituirán Comisiones Autonómicas de Régimen Local, para canalizar el derecho de las Entidades locales a participar en los procesos de planificación y en la toma de decisiones;

- *en cuanto a la financiación*: es preciso dotar de recursos económicos suficientes a los Entes locales, para que éstos puedan desarrollar sus competencias y prestar los servicios con un nivel de eficacia adecuado.

El Pacto Local tiene un *evidente contenido político*⁸⁸; es más, la nomenclatura o denominación, se desenvuelve en esta dimensión. Ahora bien, es palmario que, en cuanto a su concreción, se manifiesta en determinaciones jurídicas, que, en cuanto tales, necesitan la pertinente cobertura constitucional, pues la Constitución es la norma superior, y, además,

⁸⁸ Véase, por ejemplo el “Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León” (Junta de Castilla y León, de 3 de noviembre de 2005), en cuyo punto segundo se subraya que el presente “Pacto local, de naturaleza política (...)”. Vid., asimismo, F. GARCÍA RUBIO, *La segunda descentralización*, cit., pp. 21 y ss., sobre el concepto de pacto.

la que funda y respalda al ordenamiento entero. Si esto es así, como parece que es indiscutible, se puede observar que ese Pacto tiene un apoyo constitucional -en cuanto a sus orígenes y pretensiones- en el pluralismo político y territorial, la cooperación, y sobre todo, en lo que ahora interesa, en la *garantía constitucional de la autonomía local* (cfr. arts. 137, 140 y 141, CE), e implica la adopción de un conjunto de medidas legislativas, reglamentarias y ejecutivas que supongan: a) un refuerzo competencial, b) una profundización en la cooperación institucional, c) una mejor y más racional vertebración administrativa, y d) un robustecimiento efectivo de la financiación, que, a su vez, conecta con la suficiencia financiera que impone el artículo 142 de la Carta Magna.

El Pacto Local ya ha dado algunos frutos. Así, en el ámbito estatal, en la legislatura 1996-2000, se impulsaron varias Leyes, como la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en congruencia con el artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 1985, y que regula el conflicto en defensa de la autonomía local⁸⁹, la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, que, para mejorar el gobierno local y tratar de acabar con ciertos comportamientos nada elogiables, precisamente, estableció una nueva regulación de la moción de censura, con una convocatoria automática del pleno que deba debatirla, y la introducción de la cuestión de confianza vinculada a proyectos concretos, con previsión expresa de la cuestión de confianza en manos de los Presidentes de las Diputaciones provinciales y de los Cabildos Insulares; la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, que prevé el informe del Ayuntamiento en caso de reuniones, la Ley Orgánica 10/1999, de la misma fecha, que posibilita que las Ordenanzas municipales prevean conductas sancionables, modificando la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana; la Ley Orgánica 11/1999, de 21 de abril, que reformó la Ley Orgánica del Derecho de Educación, estableciendo fórmulas de colaboración local en la creación y mantenimiento de centros escolares. Y, en fin, también hay que mencionar la reforma de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, para facilitar la retirada de vehículos abandonados en vías públicas, y la modificación de la Ley de Aguas, para facilitar

⁸⁹ La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en la nueva disposición adicional 3.ª, redactada en 1999, prevé la legitimación, también, de tres Cabildos para plantear este conflicto.

la participación de los entes locales en el Consejo Nacional del Agua, y de las provincias afectadas en los órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas, para lo cual se hicieron las correspondientes alteraciones normativas en el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial), y en la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985.

Pero no menos relevante fue la modificación de la LRBRL por virtud de la Ley 11/1999, de 21 de abril, en orden a establecer más competencias para los Presidentes de las Corporaciones locales en materia presupuestaria, de oferta de empleo público, adquisición de bienes y derechos, contratación, etc., etc., así como otras regulaciones relativas a grupos políticos (art. 73.3), la celebración de un número mínimo de sesiones ordinarias (art. 46.2, LRBRL), etc.

Unos años más tarde, ya en la Legislatura 2000-2004, se aprobó la conocida “Ley de Grandes Ciudades”, que, en realidad, es la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local, que, tomando como punto de referencia la “filosofía” del gobierno local, dispone una organización específica para los municipios de grandes poblaciones, que, como es obvio, no es posible analizar aquí. En la legislatura 2004-2008 ha habido intentos reformadores, pero no han fructificado -sobre todo, el *Anteproyecto de Ley del Gobierno Local*-. Lo más significativo es el denominado *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local*⁹⁰, que contiene un conjunto de medidas que se enmarcan dentro del deseo de potenciar el gobierno local; y, por tanto, bebe de las mismas fuentes que las que han alentado al Pacto. El mismo “Prólogo” de este Libro es elocuente e iluminador sobre lo que se afirma: “para el Gobierno, es preciso que se haga un reconocimiento explícito de la naturaleza política de la autonomía local”; “lealtad institucional de los tres niveles de gobierno: el central, el autonómico y el local”; “principios básicos de subsidiariedad y proximidad”, etc.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas se han dado pasos, aunque todavía modestos y no muy ambiciosos. Así, podemos citar la Ley madrileña 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del pacto local, que intenta establecer un modelo en el cual las transferencias y las delegaciones a los municipios incrementen sus funciones; la Ley de la Rioja, etc. Es claro que por la naturaleza de este trabajo no podemos detenernos en estos aspectos. Lo que sí es preciso indicar es que la conciencia

⁹⁰ Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Madrid, 2005.

de que lo local -ahora se llama, sin ambages “Gobierno local”⁹¹- impone el establecimiento de mecanismos que aumenten las competencias y la financiación, así como la participación institucional de las Entidades locales se ha generalizado. En eso, por lo menos, parecen estar de acuerdo las fuerzas políticas más representativas, y, en concreto, los dos partidos mayoritarios con opciones de gobierno, es decir, el PSOE y el PP, que representan un porcentaje muy alto del electorado español. Así, RAMÓN PARADA dice sobre este punto: “Sobre este nuevo paradigma parece haberse producido un consenso político sin precedentes, algo que sorprende en un escenario cainita de permanente descalificación y enfrentamiento partidario. Posiblemente por ello, el Anteproyecto de Ley de Gobierno Local, elaborado por el Gobierno socialista, no ha llamado la atención de la oposición, como no la ha suscitado el Libro Blanco sobre el Gobierno local de 2005 que le ha precedido”⁹².

5.2. *SOBRE EL PACTO LOCAL EN CANARIAS: COMUNIDAD AUTÓNOMA, CABILDOS Y AYUNTAMIENTOS*

Éste es el escenario que hasta el momento se ha definido en el ámbito nacional: una decidida voluntad política de fortalecer el Gobierno local, una concreción en un conjunto de Leyes que manifiestan el deseo de ir por ese camino, y unas Comunidades Autónomas que han dado pasos en dirección a robustecer el poder local. ¿Y qué acontece en Canarias?, y, por lo que a este trabajo afecta, ¿qué ocurre con los Cabildos en esta nueva situación?

En el caso de Canarias, es preciso tener en cuenta que ya se ha producido una descentralización, que, con todas las reservas que todavía pueden tenerse (dilución de la responsabilidad, duplicidades, confusión de competencias, cuestionable calidad de algunos servicios, etc.), ha ocupado y ocupa un lugar relevante, y se ha llevado a cabo, fundamentalmente, a favor de los Cabildos Insulares, y no a favor de los Ayuntamientos. Hay un consenso bastante generalizado acerca del importante papel que deben desempeñar los Cabildos en la vida administrativa de Canarias, sobre todo a partir de las Resoluciones del Parlamento de Canarias de 28 y 29 de octubre de 1992. Por consiguiente, resulta claro que el pacto no puede

⁹¹ Lo que no es una mera casualidad, pues se intenta recalcar y potenciar que la Administración Local “gobierna”, y no sólo administra, lo que es un salto cualitativo que no puede pasarse por alto.

⁹² *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, cit., p. 31.

convertirse en un proceso en virtud del cual se desvista un santo (el Cabildo) para vestir a otro (el Ayuntamiento). Esto sería sencillamente inadmisibles en términos jurídicos e institucionales, porque, como ya hemos destacado en otras ocasiones⁹³, la potenciación que, de los Cabildos Insulares, hace el Estatuto y la legislación territorial tiene como corolario un aumento de su operatividad en el nuevo contexto institucional⁹⁴, lo cual se traduce en un aumento de sus competencias. Por esta misma razón, es claro que la atribución, o, en su caso, traslación de competencias a las provincias resulta, en buena lógica administrativa, inimaginable, puesto que las provincias canarias, aunque existen (cfr. arts. 141.4, CE y 41.2, LRBRL), desempeñan un papel insignificante a estos efectos. Por otra parte, debe repararse en la gran cantidad de municipios que existe en Canarias. El denominado “minifundismo municipal” es un hecho notorio, que dificulta, en ocasiones, la gestión de los intereses públicos, y, además, supone que muchos de estos pequeños municipios no estén en condiciones para recibir un incremento de competencias sin las debidas adaptaciones. El artículo 2, LRBRL, es crucial en este extremo, cuando a la hora de determinar las competencias que el legislador sectorial confiere a los entes locales, dispone que la atribución de competencias se hace “en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de la gestión de la entidad local”. Es lo que en la República italiana se conoce como “principio de diferenciación”⁹⁵, que se encuentra previsto en la misma Constitución, después de la Ley constitucional 3/2001, cuyo artículo 118 dice: “Las funciones administrativas son atribuidas a los Municipios, salvo que, para asegurar el ejercicio unitario, sean conferidas a Provincias, Ciudades Metropolitanas, Regiones y al Estado, con base en los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación”, y que impone tener en cuenta las características demográficas, territoriales, etc. de los entes afectados.

Importante también resulta abordar adecuadamente la financiación de las competencias que se pretenden atribuir, o, en su caso, transferir o delegar a los municipios, así como la articulación adecuada de los meca-

⁹³ M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Las competencias de los Cabildos Insulares*, cit., p. 71.

⁹⁴ Aunque ya no es tan nuevo, pues el Estatuto, como se sabe, es de 1982, y la reforma de 1996.

⁹⁵ Como ya hemos mencionado, también, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio). El artículo 88, bajo el epígrafe de “principio de diferenciación”, dispone: “ Las leyes que afectan al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen”. El artículo 85.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, “BOE” núm. 97, de 23 de abril de 2007), también lo menciona, lo mismo que el artículo 75.8 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, de 2007, ya mencionado, entre otros Estatutos que siguen la misma línea.

nismos de colaboración, coordinación y control de los entes municipales. Porque hay que convenir que si es necesario fortalecer la Administración local -o el Gobierno local como, con toda intención, se dice ahora-, ello no puede traducirse en la práctica en una situación en virtud de la cual se conviertan en unos “*Reinos de Taifa*”, donde cada municipio exacerba su contenido competencial sin tener en cuenta otros intereses públicos necesitados también de protección⁹⁶. Y todos sabemos, porque los medios de comunicación social, con relativa frecuencia, dan cuenta de ello, que donde se producen los casos más grotescos de corrupción, transfuguismo, clientelismo y nepotismo es en el ámbito de la Administración local. Los casos de Marbella o del Ayuntamiento grancanario de Telde se recuerdan de forma particular, pero hay muchos otros que sufren esta lacra⁹⁷, que no puede ser desconocida en todo el proceso de redimensionamiento competencial⁹⁸ que pretende el mencionado Pacto Local. Asignar competencias para gestionarlas de forma dudosamente legal es inaceptable, tanto política, como jurídicamente, pues la Constitución lo impide (entre otros, arts. 9.1 y 3 y 103.1, CE). Dicho esto, es preciso afirmar que procede revisar la participación de los Entes locales canarios en algunos órganos colegiados destinados a la colaboración y la coordinación, como es el caso, por poner un ejemplo, del Consejo de Espacios Naturales Protegidos de Canarias, previsto en el artículo 235 del Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos, que es definido como un instrumento de colaboración entre el Gobierno de Canarias y los Cabildos, pero del que no forman parte los municipios, cuando éstos, como es obvio, están seriamente afectados por el establecimiento en sus términos de los espacios natura-

⁹⁶ Cfr. A. GALLEGO ANABITARTE, *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (Derecho a la educación, autonomía local; opinión pública)*, Madrid, 1.ª ed. 1994, pp. 137-167.

⁹⁷ Vid. J. L. PÉREZ FRANCESCH, E. E. COCCILOLO, y J. A. EYRE DE LORENZO, “Disolución de los Ayuntamientos en España y Corrupción sistémica: aproximación al “Caso Marbella” y comparación con la normativa italiana en materia de disolución en supuestos de emergencia extraordinaria”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 305, 2007, pp. 299-324. En esta dirección, la organización no gubernamental “Transparencia Internacional” sitúa la acción de los Ayuntamientos en España como el principal problema desde el punto de vista de la corrupción. En el Informe de 2006 declara que el “ámbito donde la corrupción es más elevada es el del nivel local de Gobierno”, sobre todo en la costa o en las inmediaciones de las grandes ciudades, por el uso que se hace del urbanismo, sobre todo (convenios urbanísticos, modificaciones continuas de planes de urbanismo, etc.) (Vid. *El Confidencial*, de 25 de enero de 2007).

⁹⁸ En este sentido, M. NÚÑEZ PÉREZ, Presidente del Tribunal de Cuentas, en un artículo titulado “El control externo de los ayuntamientos” (publicado en *Expansión*, de 16 de enero de 2009), bajo el significativo epígrafe de “elevado incumplimiento” escribe: “El Tribunal de Cuentas ha dejado constancia en sus informes de que el porcentaje de entidades del sector público local que definitivamente cumplen con la obligación de rendir cuentas se sitúa en torno al 70%”, y que los incumplimientos se concentran entre las entidades locales de menor dimensión.

les protegidos. Es preciso, asimismo, regular el estatuto del municipio turístico. Aunque en Canarias el turismo desempeña un papel esencial para el desarrollo económico, no se ha hecho una aplicación adecuada del artículo 30, LRBR, según el cual “Las leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes”. La Ley 14/1990, de 26 de julio, conocida por “Ley de Cabildos”, sólo se limitó a decir algo tan pobre y escaso, en la *disposición adicional cuarta*, como que: “El Gobierno de Canarias elaborará los estudios pertinentes en orden al posible establecimiento de regímenes especiales de los municipios que por su carácter histórico-artístico o el predominio de actividades turísticas, o sus excepcionales valores naturales y medioambientales requieran una ordenación específica”⁹⁹. Por su parte, la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo, previó en su disposición adicional segunda el Estatuto de los Municipios Turísticos¹⁰⁰, que debía ser elaborado en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la mencionada Ley, plazo que, como suele ser habitual, se incumplió sin ningún recato. Y, en fin, es evidente que los entes locales, también, deben dotarse de los elementos personales precisos; en este extremo cubrir las plazas de funcionarios con habilitación de carácter estatal es fundamental, por la garantía que la existencia de estos funcionarios supone. El panorama municipal, pues, debe ser rigurosamente planteado y estudiado, porque no basta con repetir machaconamente el incremento de competencias. Hay intereses públicos cuya tutela y garantía necesitan un tratamiento mesurado, que no puede hacerse sino después de un análisis serio y realista de la problemática municipal. En este marco, los Cabildos es claro que deben proceder en algunos casos a delegar sus competencias, y facilitar la colaboración y cooperación, pues ya la “segunda descentralización” se ha hecho ya en Canarias en su beneficio. La que sería “tercera descentralización” en el Archipiélago

⁹⁹ Lo cual no quiere decir, como es natural, que el legislador haya olvidado el turismo, ya que hay una Ley específica: la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, aparte de las famosas Directrices de ordenación turística.

¹⁰⁰ Con ocasión de un Anteproyecto de Ley del Estatuto del Municipio Turístico, que fue tomado en consideración por el Gobierno el día 19 de diciembre de 2006, se emitió un Dictamen del Consejo Consultivo (Dictamen 44/ 2007, de 23 de enero).

implicaría, de una parte, a la Comunidad Autónoma y a los Cabildos, y, de otra, a los Municipios. Con respecto a lo que puede hacer la Comunidad -dictar Leyes sectoriales que atribuyan o transfieran competencias, o delegar a favor de los entes municipales tales competencias-, será responsable ésta. Con relación a lo que puedan hacer los Cabildos, las posibilidades técnicas disminuyen, puesto que es palmario que no tienen potestad para dictar Leyes, por lo que podrían usar la delegación intersubjetiva de competencias, con apoyo en el ordenamiento vigente (art. 27, LRBRL). Asimismo, pueden aplicar la encomienda de gestión ordinaria de servicios (art. 8, LRBRL). En este punto, es destacable la propuesta que ha hecho, con ocasión de la truncada segunda reforma estatutaria, la Federación Canaria de Municipios (FECAN), que propone una disposición adicional en la cual se diga que los “municipios, además de las competencias que les atribuye la legislación del Estado, podrán ejercer aquellas que les sean atribuidas por las leyes de la Comunidad Autónoma y las funciones que le sean delegadas por los Cabildos Insulares, entre otras, en las siguientes materias: a) consumo, b) cultura, c) deportes, d) educación, e) empleo, f) juventud, g) medio ambiente, h) urbanismo, i) patrimonio histórico, j) políticas de igualdad, k) protección civil y seguridad ciudadana, l) sanidad y servicios sociales, m) transporte, n) turismo, y o) vivienda”.

La propuesta para la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, que aprobó el Parlamento autónomo el 13 de septiembre de 2006, establecía, entre otras cosas, la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos canarios, con ciertos requisitos (art. 20.3), un artículo específico dedicado a los municipios canarios (el 44), así como un “Consejo municipal de Canarias” (art. 45), que debería ser creado por Ley del Parlamento autónomo, que debería ser oído en las iniciativas legislativas que afecten de forma claramente específica (sic) a la organización y competencias de los Ayuntamientos. Y, al final, insertó una disposición adicional -la séptima- en los mismos términos que formuló la propuesta de la FECAN, ya transcrita.

En Canarias, pues, la situación que define el Pacto Local ofrece matices y características singulares: se trataría de la “tercera descentralización”, implicaría no sólo a la Comunidad Autónoma y los municipios, sino también a los Cabildos Insulares, y, además, no puede hacerse a costa de éstos, con disminución radical de sus funciones, ya que las opciones del legislador estatutario por unos Cabildos potentes, que, además, tienen la

consideración de instituciones de la Comunidad Autónoma son meridianamente claras. Asimismo, no debe olvidarse que cada isla y cada municipio tienen características diferentes, por lo que aplicar la descentralización sin ponderar las diferencias entre esas entidades (capacidad financiera, organización, recursos humanos, condiciones geográficas, etc., etc.) sería un error, ya que a nadie se le escapa que hay entidades que, en principio, carecen de condiciones para recibir y desarrollar competencias. El principio de diferenciación debe, entonces, ser rigurosamente aplicado.

Es importante destacar que en el proceso de reformas estatutarias se recomienda por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) que se recoja una lista de competencias municipales, que lógicamente debe ser abstracta, si bien tiene un grado de concreción mucho mayor que la que formuló la FECAM: se dice, por ejemplo, que deberá consignarse la “gestión del padrón municipal”, la “regulación y desarrollo de procedimientos, estructuras organizativas y políticas para la participación ciudadana en la vida local, así como la elaboración y aprobación de programas de fomento del voluntariado y del asociacionismo”, etc., etc.¹⁰¹. Estas propuestas son coherentes con la llamada “Carta de Vitoria”, de 25 de noviembre de 2004, que tiene, por así decir, *toda la ideología*¹⁰² que apoya el robustecimiento del poder local, y que ha obtenido el consenso de todo el arco político¹⁰³, aunque algunas de sus previsiones deban, como mínimo, ser objeto de una reflexión con más profundidad.

¹⁰¹ Véase la “Moción de la Comisión Ejecutiva de la FEMP sobre el contenido de los Estatutos de Autonomía en relación con las entidades locales”.

¹⁰² Y conviene tener en cuenta que la “ideología”, según Ibáñez Langlois, se caracteriza por un elemento a priori de intereses preconstituídos; por una tendencia al esquematismo vago, que configura la ideología como algo abstracto; por una intensa carga afectiva y emotiva ligada a estos conceptos abstractos, por una visión reduccionista de la naturaleza humana; y, finalmente, por un elemento de carácter utópico, que desempeña el papel de una escatología secularizada. Por ello dice este autor que la “ideología es un sistema de ideas simplificado para el uso de la masa y con los fines de conquista y ejercicio del poder” (cit. por M. FAZIO, *Historia de las ideas contemporáneas. Una lectura del proceso de secularización*, Madrid, 2006, p.152). La bibliografía sobre la ideología es, como se comprenderá, muy extensa, y no tendría sentido mencionarla, ni siquiera sintéticamente. Sólo se signa esa referencia para destacar las limitaciones que tiene, aunque, como es lógico, merece todos los respetos.

¹⁰³ Esta Carta se elaboró con motivo de la conmemoración en Vitoria del 25 Aniversario de los Ayuntamientos democráticos, y es un decálogo sobre “ciudadanía, ciudades y gobiernos locales”, como ella misma se encarga de precisar. Dentro del decálogo se propone: garantizar la representación de los poderes locales en el Senado, un nuevo Estatuto del Gobierno Local, un gobierno local solvente, etc., etc. R. PARADA se muestra particularmente crítico con estas previsiones, al calificar a esta Carta de “encíclica local”, escrita -dice-, “como es propio, en tono pontifical y dogmático que exalta los servicios que los municipios prestan al vecindario, nos sitúa ante los retos del futuro y reconoce a los vecinos sacrosantos derechos de tipo mosquetero (“ciudades de todos, con todos y para todos”) (...)” (*La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, cit., pp. 28 y 29). Es evidente que se trata de una Carta, quizá, algo pretenciosa, y escrita desde un único ángulo: el local, cuando los intereses públicos, para estar correctamente gestionados, reclaman una concepción más amplia, y un poco más compleja.

6. EL PROYECTO DE SEGUNDA REFORMA ESTATUTARIA: UN CAMINO FRUSTRADO

6.1. PLANTEAMIENTO. EN PARTICULAR, EL DOCUMENTO DEL COMITÉ ASESOR

Con la celebración de elecciones generales, el 14 de marzo de 2004, se produjo un cambio de Gobierno. Con él se abrieron de manera explícita los procedimientos de reformas estatutarias en distintas Comunidades Autónomas¹⁰⁴, que ha culminado, en algunos casos (el catalán, el balear, el andaluz, etc.), con la aprobación de nuevos Estatutos de Autonomía, con un nivel competencial y unas determinaciones que suponen sin duda la entrada en una nueva dimensión del Estado Autonómico -el caso de Cataluña, resulta aquí de inexcusable cita-. En las Islas Canarias, también se aprovechó esta oportunidad, y el, entonces, Presidente del Gobierno autonómico lo primero que hizo fue nombrar un Comité asesor para la reforma del Estatuto de Autonomía¹⁰⁵, por virtud del Decreto 103/2004, de 13 de mayo. Este Comité elaboró un documento de propuesta correspondiente a la “estructura político- institucional”, el 23 de septiembre de 2004, en el cual se contenía un conjunto de previsiones concernientes a la posición y las funciones que debían tener los Cabildos Insulares en el nuevo Estatuto que se pretendía aprobar.

Las previsiones que sobre este apartado se pueden encontrar en el documento del Comité son las siguientes:

- se consigna la atención al “hecho diferencial de Canarias” (art. 1 bis);
- las islas siguen definiéndose como “elementos esenciales”, igual

¹⁰⁴ Para tener una visión general de estas reformas, véase E. ÁLVAREZ CONDE, *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, 1.ª ed. 2007, donde se da cuenta de los procesos de reformas estatutarias, desde el llamado “Plan Ibarretxe” hasta, como es lógico, la reforma del Estatuto de Canarias. Respecto de ésta, pp.206-208, destaca la similitud del proyecto de reforma canario con los Estatutos catalán y andaluz, y la oposición del PP a la aprobación de la Propuesta por el Parlamento autónomo el día 13 de septiembre de 2006. Esta falta de consenso es otra de las notas distintivas de las nuevas reformas del siglo XXI con respecto de las anteriores. A eso se refiere L. ORTEGA, en su libro *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Pamplona, 1.ª ed. 2005, pp. 15 y 16, que alude a un nuevo escenario, en el cual, a diferencia de los Acuerdos de 1981 y los Pactos de 1992, no existe un punto de encuentro entre los dos partidos mayoritarios, es decir, el PSOE y el PP.

¹⁰⁵ Sobre las vicisitudes del nombramiento, los miembros del Comité, y las repercusiones políticas y periodísticas -que no sociales, pues, desde el punto de vista social, pasó sin pena ni gloria, lo cual demuestra que estas reformas no han interesado mucho a la sociedad, a pesar del ruido mediático y político-, puede verse M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Régimen jurídico de los Cabildos Insulares*, cit., pp. 214-220. La falta de interés que se ha apreciado en los ciudadanos sobre estos procesos es señalada, incluso, para uno de los Estatutos más nombrados y polémicos, y que ha servido, además, como hemos visto, de modelo: el catalán. Así, F. DE CARRERAS, en un artículo de opinión, publicado en *La Vanguardia*, de 30 de junio de 2005, titulado “Todavía los vientos a favor” (p. 28), señalaba el “nulo entusiasmo popular que suscita el nuevo Estatut”, en Cataluña.

que en la Ley Orgánica 4/1996, pero la definición de los Cabildos cambia, pues el artículo 8.2, segundo párrafo, decía: “Los Cabildos Insulares son instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias y además órganos de gobierno, administración y representación de cada isla. Su composición, organización, funcionamiento y régimen electoral se regirán por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias, teniendo carácter supletorio el Derecho estatal”;

- se seguía manteniendo la Comisión General de Cabildos, pero con el cambio que expresaba el artículo 12.3 de la propuesta: “El Reglamento de la Cámara fijará su composición y funciones”;

- se seguía manteniendo, asimismo, que la iniciativa legislativa correspondía a “un Cabildo insular” (art. 12.5);

- se continuaba (art. 22.4 de la propuesta) con la posibilidad de delegar y encomendar competencias a los Cabildos y, también, a los Ayuntamientos;

- se establecía como novedad la mención expresa de las siete islas, y sus islotes adyacentes (art. 23.1);

- se cambió la redacción del artículo 23.2, EACan'96, y se disponía que las “islas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y el ejercicio de sus competencias en el marco de lo que establece la Constitución y el presente Estatuto”. Se eliminó la especificación de que los intereses fueran “propios”, y se cambió la apostilla “legislación específica”, por la de “el presente Estatuto”; lo cual era algo más que una sutileza, como pudiera parecer al profano; asimismo, en el apartado 4 del mismo artículo 23 de la propuesta se omitía la apostilla de “propias”, y se silenciaba la colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias;

- por su parte, el artículo 23.5 también cambió, pues se disponía que “ejercen competencias y prestan servicios de aquella -la Comunidad Autónoma-, de forma descentralizada a través de órganos administrativos propios” (se suprimía el “ejercen en su nombre”);

- el artículo 23.6 decía algo importante: “El Gobierno Canario podrá coordinar la actividad de los Cabildos Insulares en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma. Para ello podrá inspeccionar sus servicios, requerirles información y, en los términos que disponga una ley del Parlamento de Canarias, establecer objetivos y prioridades de la acción pública”. El cambio es, pues, de bulto, pues señala fórmulas concretas de coordinación de fuerte entidad (inspeccionar, requerirles información);

- novedosa, y contundente en exceso, era la redacción que el Comité le dio al 23.6 bis, en orden al control: “Si un Cabildo incumpliera sus obligaciones con grave daño o perjuicio de los intereses generales, el Gobierno de Canarias, previo requerimiento al Presidente del Cabildo, podrá adoptar las medidas adecuadas para obligarle al cumplimiento de sus obligaciones; en particular, podrá el Gobierno subrogarse en el ejercicio de las competencias o la gestión de los servicios. Del requerimiento que se haga y de las medidas que adopte, el Gobierno dará cuenta inmediata al Parlamento de Canarias, que las aprobará o revocará”¹⁰⁶;

- el artículo 30 bis establecía como plena facultad legislativa y ejecutiva el “régimen jurídico de los Cabildos Insulares, en los términos del artículo 8 del presente Estatuto”, mención que se separa de la competencia sobre “Régimen local”, que establecía el artículo 32, como competencia de desarrollo legislativo y ejecución (apartado A). 2);

- el artículo 39 ter., dentro del apartado dedicado a la “Administración única”, que recogía un conjunto de competencias, que ejercía sin perjuicio de las competencias que tenían reconocidas en la legislación de régimen local; estableciendo además, con tono imperativo (“delegarán”, y no “podrán delegar”) que con arreglo a lo previsto en el artículo 23 bis.3, “la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares delegarán en los Ayuntamientos cuantas competencias requiera la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad”; lo cual, al menos técnicamente, es muy discutible, pues es tanto como obligar a alguien que tiene la titularidad de la competencia a que ceda su ejercicio, lo que suena un poco extraño;

- se introdujeron modificaciones de escaso relieve: artículo 50, d), que sustituye “impuestos regionales”, por “impuestos autonómicos”, dentro de los recursos de las Islas, y artículo 62.3, que cambia tributos regionales por tributos autonómicos.

6.2. ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE ESTA PROPUESTA

De este peinado de las previsiones de la Propuesta del Comité se pueden hacer algunas observaciones. Así, se mantiene la isla como un elemento esencial, si bien se observa una reiteración de lo previsto en el artículo 2 en el artículo 23, que alude de nuevo a que Canarias articula su organización territorial en siete islas, que se mencionan por sus nombres. Pero sin duda el dato más llamativo se encuentra en el cambio de orden de la calificación de

¹⁰⁶ Siguiendo con la línea de fortalecer al poder local, también, el artículo 23 bis regulaba los “municipios canarios”.

los Cabildos. Para la Propuesta del Comité, éstos son, primero, instituciones de la Comunidad Autónoma, y, luego, “órganos de gobierno, administración y representación”. Esto es exactamente lo contrario de lo previsto en el artículo 8.2 del vigente Estatuto, de acuerdo con la redacción de 1996. Y, a diferencia de lo que se suele decir, aquí el orden de los factores sí puede alterar el producto, pues esta calificación hay que conectarla e interpretarla con lo que dice el artículo 8.2 de la mencionada propuesta (que dispone que su “composición, organización, funcionamiento y régimen electoral se regirán por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias, teniendo carácter supletorio el Derecho estatal”), y lo que dice el artículo 23.2 (islas con autonomía en el marco de lo que establece la Constitución y el presente Estatuto), y 30 bis (facultades legislativas y ejecutivas “plenas” sobre el régimen jurídico de los Cabildos Insulares en los términos del artículo 8). De todo ello, en una interpretación no forzada, que parta del artículo 147.2, c), CE, se puede colegir que se pretendía configurar con más firmeza, precisión y amplitud el carácter de los Cabildos como instituciones autonómicas, relegando, sin abandonarlo, el carácter de Corporación local, ya que en la propia Propuesta: a) se calificaba también a los Cabildos como órganos de gobierno, administración y representación, pero en segundo término, y b) el artículo 39 ter. nuevo (lista de competencias ejecutivas), decía que sin perjuicio de las competencias que tienen reconocidas por la legislación de régimen local. Lo que permite concluir que, en la Propuesta, mantenían ese carácter, pero un poco más debilitado. Más adelante se analizará el alcance de la calificación de “instituciones de la Comunidad Autónoma”. Pero, cabría preguntarse: ¿es posible este cambio? La respuesta puede ser afirmativa; el artículo 141.4, CE habla de “administración propia”, conectado e interpretado con los artículos 138 (reconocimiento del hecho insular) y el aludido a 147.2, c), de la Constitución, puede sostenerse esta alteración¹⁰⁷. Si se refleja en el Estatuto esta configuración, no hay objeción de constitucionalidad, e, incluso, puede mediatizar las bases (art. 149.1.18.^a CE)¹⁰⁸.

Mayor problema se produce con la pretensión de la Propuesta de que la composición, organización, funcionamiento y ¡régimen electoral! se regulen por ley¹⁰⁹ del Parlamento canario, aprobada por mayoría absoluta. Se trataría de un verdadero cambio de modelo, que estaría encaminado a reforzar la capacidad del Parlamento de Canarias, eludiendo la pre-

¹⁰⁷ En este punto es necesario remitirse a lo que ya hemos expuesto sobre la reconstrucción de las bases constitucionales de los Cabildos, y la citada STC 109/1998. No tiene sentido repetir de nuevo lo allí indicado.

¹⁰⁸ De nuevo, cfr. STC 109/1998, que es muy diáfana en este punto.

¹⁰⁹ Ley que, por cierto, la propuesta consigna con minúscula. Es más propio aludir a esta fuente del Derecho con mayúscula, “Ley” como producto del órgano representativo del pueblo.

visión de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Es éste, sin duda, el punto más problemático, pues la interpretación del artículo 81.1, CE, que ha hecho el Tribunal Constitucional sobre el concepto constitucional de “régimen electoral general” no es estricta o cerrada, constreñida a las elecciones generales, sino que comprende el régimen electoral de todas las instituciones representativas del Estado (STC 38/1983, de 16 de mayo), y que, conforme a la línea jurisprudencial adoptada por el intérprete supremo de la Norma Fundamental, sólo quedan fuera del alcance del mencionado artículo 81 CE las elecciones de Senadores de las Comunidades Autónomas, las elecciones de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y el régimen electoral de municipios y provincias del País Vasco, en ciertos aspectos¹¹⁰. Así, en este extremo, hay que advertir que la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), dedica su Título IV (“Disposiciones especiales para la elección de Cabildos Insulares canarios”) a la elección de las Corporaciones insulares, y con ello, los incluye en el régimen electoral de la Ley. Puede, no obstante, dudarse que dentro del “régimen electoral general” puedan incluirse los Cabildos. El argumento vale en cuanto se quiera asimilar Cabildo a Diputación provincial. En la medida, como pretendía la Propuesta, que se aspire a alejar de ese régimen jurídico, caben más opciones en orden a regular las elecciones de los miembros de los Cabildos insulares, siempre y cuando: a) exista una previsión expresa en el Estatuto, b) se regule con norma de rango adecuado, c) se modifique la LOREG.

¹¹⁰ En el mismo sentido se pronuncia el Consejo Consultivo de Canarias, en el importante Dictamen (del Pleno), núm. 68/2006, de 30 de marzo, con ocasión de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, que dice que “el régimen electoral de los Cabildos previsto en el artículo 16.3 PREA es una materia reservada a la Ley Orgánica reguladora del régimen electoral general”, y, por ende, no admite que se congele el sistema de elección directa en el Estatuto, pues -dice-, “sólo a la Ley Orgánica reguladora del Régimen Electoral corresponde optar por tal fórmula o por cualquier otra”. Y con esta argumentación despacha el problema. Ahora bien, esta concepción, que es correcta técnicamente, de acuerdo con lo existente y vigente (LOREG), no es definitiva. El Consejo Consultivo hace lo que la Ley le impone, y nada más. No es su función llegar más lejos. El artículo 44.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias dispone: “El Consejo Consultivo de Canarias es el supremo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. Dictamina sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de los proyectos y proposiciones de ley y restantes materias que determine su ley reguladora”. Es decir es un supremo órgano consultivo, pero no es un poder como lo son el Parlamento y el Gobierno (así lo ha destacado él mismo, en el Dictamen 77/1998, de 17 de octubre. Vid., asimismo, la Ley 5/2002, de 3 de junio), y, además, su función es consultiva, no asesora (Dictamen 77/1998). Por tanto, es claro que lo que hace es analizar -esto es, dictaminar-, si un proyecto o proposición es o no conforme a la Constitución y al Estatuto, y lo hace con un sentido garantizador de lo ya existente. Lo que quiere decir que caben otras fórmulas que puede elaborar el Parlamento, y otras líneas de actuación que puede, asimismo, impulsar el Gobierno, como poderes de la Comunidad Autónoma de Canarias. Así es como hay que entender la doctrina del Consejo, y no como un dogma inamovible que impida cualquier alteración de lo vigente, pues hay más alternativas. Sin ir más lejos, una acción política de alto vuelo que, a través de las formas de actuación política (consenso, pactos, etc.), pueda dar como resultado una previsión específica sobre el régimen electoral de los Cabildos en el Estatuto, y otra que modifique la LOREG. Y esa acción, de producirse, sí sería conforme a la Constitución. Algo de esto ya lo apuntó J. J. SUAY RINCÓN, en su trabajo “Régimen electoral. Especificidades de las Diputaciones provinciales y Cabildos Insulares”, ahora en el libro *Estudios jurídicos y territoriales sobre Canarias*, cit., en particular, pp.275- 279.

Ahora bien, si se opta por un régimen electoral específico, habría que precisar más, como lo hace, por ejemplo, el artículo 37.5 del Estatuto vasco, o lo hace el Estatuto balear (art. 64)¹¹¹.

Otro aspecto destacable de la propuesta del Comité es el posible cambio de perfil de la “Comisión General de Cabildos Insulares”, pues en el texto de la misma no se menciona que sus funciones deban ser meramente consultivas e informativas, con una apertura a que el Reglamento de la Cámara especifique sus funciones, así como su composición. Tanta o más relevancia, quizá, tenga la previsión de la coordinación en los términos que establece, pues junto con la consignación de un concepto normativo indeterminado (afecte directamente al interés general de la Comunidad), se mencionan, incluso, qué fórmulas se podrán utilizar para la coordinación¹¹², como la inspección y el requerimiento de información. *Prima facie*, esto parece un poco excesivo. Bastaría con mencionar la coordinación, y establecer que ésta se desarrolla en los términos y con las condiciones que establezca la Ley aprobada en el Parlamento. Señalar, incluso, fórmulas parece innecesario, sobre todo en el Estatuto¹¹³.

Más enjundia tiene, incluso, el control y la subrogación que preveía la Propuesta. Aquí nos encontraríamos ante un supuesto distinto: el incumplimiento de obligaciones con grave daño o perjuicio de los intereses generales, con un procedimiento que consiste en: a) requerimiento, b) adopción de las medidas adecuadas para obligar a cumplir, c) posibilidad de subrogación o sustitución, y d) dar cuenta al Parlamento, que lo aprobará o revocará. Éste es el régimen, que, en síntesis, proponía el Comité.

Se trata, pues, de una sustitución, es decir, de un desapoderamiento unilateral, efectuado por el Gobierno. Sus referentes normativos inmediatos son el artículo 155, CE, y, sobre todo, el artículo 60, LRBRL, así como las disposiciones que se establecen en el ámbito urbanístico, y que no procede, como es natural, analizar, ni siquiera brevemente, en este trabajo¹¹⁴. Pues bien, en estos referentes normativos se precisa mucho

¹¹¹ El artículo 64.1 del Estatuto de Autonomía de Illes Balears, de 28 de febrero de 2007, dispone: “Cada uno de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza estará integrado por los consejeros elegidos en las respectivas circunscripciones, por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto mediante un sistema de representación proporcional respetando el régimen electoral general”.

¹¹² Vid. P. MENÉNDEZ, *Las potestades administrativas de dirección y coordinación territorial*, Madrid, 1.ª ed. 1993, donde destaca el carácter excepcional con el cual define jurídicamente la LRBRL la coordinación (pp. 188 y ss.).

¹¹³ La coordinación pretende la integración de las partes en el sistema (STC 32/1983, de 28 de abril), y presupone la titularidad y el ejercicio de una competencia (STC 54/1990, de 28 de marzo). En este sentido, el artículo 10.3, LRBRL dispone que las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales. Véase, R. FERNÁNDEZ MONTALVO, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, cit., pp. 21 y ss. Vid., asimismo, M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Régimen jurídico de los Cabildos Insulares*, cit., pp. 70 y ss., y 129 y ss.

¹¹⁴ Me remito a mi estudio “La posición de los Cabildos Insulares en la ordenación del territorio: los Planes Insulares de Ordenación”, en el vol. colectivo, ya citado, *Veinte años de Derecho Urbanístico canario...*, pp. 166-170.

más de lo que especificaba la propuesta, algo que es coherente con la autonomía que constitucionalmente tienen garantizada las entidades, y, además, con la propia naturaleza de una técnica -la subrogación-, que: a) debe estar específicamente prevista en el ordenamiento jurídico, b) tiene carácter excepcional, y c) debe interpretarse estrictamente. Pues lo que no es de recibo es establecerla con carácter general, sin una previsión y unas condiciones expresas que la habiliten. Así, el artículo 60, LRBR, alude como causa de subrogación al incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley a los entes locales¹¹⁵, y el artículo 155 de la Carta Magna se refiere a que la Comunidad Autónoma no “cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan”. Por otro lado, la Propuesta no precisa plazo en el cual se debe contestar el requerimiento -sí se prevé plazo en el art. 60, LRBR-, y, además, frente al artículo 155, CE¹¹⁶, que exige que la sustitución, en caso de producirse, deba realizarse previa aprobación por mayoría absoluta del Senado, en el texto de la Propuesta, la intervención del Parlamento Canario es *a posteriori*. Además, profundizando un poco más, se aprecia cómo el mandato de que se remita el asunto al Parlamento, para su aprobación o revocación, evita la impugnación de las medidas acordadas por el Gobierno. En este extremo hubiese sido deseable que, al estar la autonomía local seriamente afectada, no se remitiese el asunto al Parlamento, y, en cambio, pudieran impugnarse tales medidas¹¹⁷. En esta dirección, es im-

¹¹⁵ Textualmente dice este artículo: “Cuando una Entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad local”. Vid., A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las Corporaciones Locales: El funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Madrid, 1990, pp. 515-516. También, con algún dato jurisprudencial, J. L. RIVERO YSERN, *Manual de Derecho Local*, Madrid, 4.ª ed. 1999, pp. 472 y ss.

¹¹⁶ Sobre el artículo 155, CE, véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, 1985, pp. 257 y ss.; también, A. GALLEGU ANABITARTE, junto a J. A. CHINCHILLA PEINADO, A. DE MARCOS FERNÁNDEZ y B. RODRÍGUEZ CHAVES MIMBRERO, *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de organización*, Madrid-Barcelona, 2001, pp.167 y 168, que destaca como el Tribunal Constitucional, en S. 76/1983, FJ. 12, sobre la LOAPA, resaltó la necesidad de interpretación restringida del artículo 155 CE.

¹¹⁷ Hay, además, un argumento adicional: si la subrogación o sustitución es aplicación de una técnica propia del Derecho de Organización, que como tal tiene los caracteres de una técnica jurídica estricta, es evidente que, debido a que afecta a la autonomía de las Corporaciones insulares, lo correcto es que sean los Tribunales de Justicia los que discernan si se ha aplicado o no correctamente, y no el Parlamento, órgano político, o, como diría GARCÍA DE ENTERRÍA, acogiendo una afirmación del Derecho inglés, “órgano del Pueblo” (junto con T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, 9.ª ed. 1999, p. 29), que, en ningún modo, es capaz de verificar jurídicamente de forma objetiva la aplicación de la técnica. Bien porque sus miembros no estén cualificados para esta operación, bien, porque, todavía estándolo, su actuación estaría “contaminada”, si se me permite esta expresión, por el partidismo, la estrategia política y los intereses. No se puede mezclar aceite y agua. El Tribunal Constitucional alemán lo ha dicho con meridiana claridad: *el Parlamento es un órgano de control político, no un órgano de inspección jurídica* (Sentencia de 18 de diciembre de 1984). Por eso, pretender

portante destacar que: 1.º) el artículo 60, LRBRL, no alude, como es natural, a la remisión al Parlamento, por lo que es perfectamente posible que las medidas puedan impugnarse, ya que el Gobierno, estatal o autonómico, puede equivocarse, e interpretar mal el grado de incumplimiento, o, puede, sencillamente, extralimitarse, por lo que no es de recibo darle la última palabra; 2.º) el artículo 155, CE, establece la intervención previa del Senado, no posterior, lo cual es muy distinto, ya que, si es posterior, el examen se realiza ya sobre hechos consumados, con perjuicios, en ocasiones, ya irreparables, y, por tanto, no compensables; y, 3.º) las subrogaciones que se establecen en el ámbito urbanístico -cfr. por ejemplo, arts. 45.3 (subrogación para la modificación o revisión del planeamiento), 169.4 (subrogación para la declaración de caducidad de las licencias), 184.1 (sustitución para la suspensión de licencias), o, en fin, 191.1 (subrogación en los expedientes sancionadores) del Decreto legislativo 1/2000, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias- comportan la plena revisión por los órganos jurisdiccionales, y, asimismo, la subrogación tiene carácter singular -es decir, para un caso concreto-, debe cumplir inexcusablemente el requisito de requerimiento previo, y debe, también, establecer un plazo para el cumplimiento. Las cautelas, como se ve, son estrictas, debido a lo que ya se expuso con anterioridad: que la subrogación debe interpretarse restringidamente, y además es una técnica excepcional. *El texto de la Propuesta, en este punto, no era correcto técnicamente.*

Por último, es preciso hacer referencia a dos extremos de indudable relieve que contenía la Propuesta del Comité: el establecimiento de plenas facultades legislativas y ejecutivas sobre “el régimen jurídico de los Cabildos Insulares en los términos del actual artículo 8” (sic), y la consignación

que el Parlamento apruebe o revoque medidas, que son estricta consecuencia de una apreciación jurídica, con la intención de convalidarlas o rechazarlas, es algo improcedente. Una cosa es una intervención previa, y otra una intervención posterior, que, además, cierra presumiblemente el control jurisdiccional; al igual que una cosa es que el Parlamento cree Derecho, mediante el ejercicio de su potestad legislativa, y otra completamente distinta que controle su aplicación, algo que, en los Estados de Derecho, está reservado al Poder Judicial. Hay posiciones distintas, y hay secuencias, asimismo, diferentes. Crear Derecho no atribuye la potestad para fiscalizar su aplicación, y una vez que la Ley se independiza de su sujeto creador, entra en otra secuencia, justamente, la que permite su aplicación estricta y objetiva por los Tribunales. Dicho en otros términos, al Parlamento compete el control político, a los Tribunales el control jurídico; y éste es el sentido que hay que darle a la redacción del artículo 13. g) del vigente Estatuto cuando afirma que al Parlamento le corresponden, además, las funciones que “le asigne la Constitución, el presente Estatuto o las leyes”. Sobre este interesante tema, véanse, entre otros, M. ARAGÓN REYES, “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986, pp. 85-136, donde argumenta sobre la distinción entre control jurídico y control político; también, del mismo autor, voz “Control parlamentario”, en la *Enciclopedia Jurídica Básica I*, Madrid, 1.ª ed. 1995, pp. 1675- 1679 y J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno*, Madrid, 1985. Y, en general, sobre los Parlamentos territoriales, A. EMBID IRUJO, *Los Parlamentos territoriales*, Madrid, 1987.

de una lista de competencias ejecutivas en el artículo 39 ter. Respecto a la primera cuestión, se producía una cesura con lo que tradicionalmente se ha definido -esto es, el esquema, con arreglo al artículo 149.1.18ª, CE, de legislación básica-legislación de desarrollo-, para atribuir la competencia al Parlamento de Canarias. Se abundaba así en el carácter de institución de la Comunidad Autónoma, en conexión con lo previsto en el artículo 147.2, c), CE. No obstante, la cuestión estaba erizada de problemas, ya que, al seguir manteniendo la naturaleza local, el papel del Parlamento nacional seguía siendo importante. Y, por lo que afectaba a la lista de competencias, se reproducía casi miméticamente lo que establece la disposición adicional primera de la Ley 14/1990, de 26 de julio, lo cual hay que reputar de positivo. En otras Comunidades Autónomas, como la vasca (art. 37.3 del Estatuto de 1979) o la balear (art. 39 del anterior Estatuto, y arts. 70 y 71 del nuevo, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero) se sigue el mismo criterio, lo que pretende asegurar un bloque de competencias ejecutivas a favor de estas Corporaciones.

En conclusión, *las determinaciones que, sobre Cabildos Insulares, tenía la Propuesta del Comité eran ambiciosas, en la mayoría de los casos, correctas técnicamente, y con una clara aspiración de fortalecer el papel de los Cabildos. Un juicio más severo merecen los extremos relativos a la coordinación y el control, que eran susceptibles de alguna mejora técnica, para respetar escrupulosamente la autonomía de los Cabildos Insulares.*

6.3. LA PROPUESTA ELABORADA POR EL PARLAMENTO DE CANARIAS

El texto del documento del Comité Asesor se elevó por el Gobierno canario al Parlamento regional. Este texto no era especialmente extenso, pues seguía los mismos criterios que los que respecto a esta cuestión adoptó el Estatuto vigente. Pero posteriormente, cuando la Ponencia comenzó a realizar su labor, con la participación de todos los grupos políticos, es obvio que repercutió de forma clara el modelo adoptado para el Estatuto catalán, y el Estatuto andaluz; Estatutos muy extensos, que parecen no querer dejar nada fuera “por si acaso”, con un estilo -con independencia de las determinaciones normativas concretas, que es otro asunto- que deja mucho que desear, ya que, en buena lógica, un Estatuto debe ser conciso. Así, se redactó un Proyecto de Reforma bastante más largo que el que reflejaba el documento del Comité Asesor, y, una vez

que se llegó a un acuerdo, el Texto de la reforma fue publicado en el “Boletín Oficial del Parlamento”, el 31 de julio de 2006, y, posteriormente, los miembros de la Cámara lo aprobaron en la citada fecha de 13 de septiembre de 2006, si bien sin consenso, pues el PP alegó, entre otras cosas, que el Proyecto era “inconstitucional, maltrataba a los Cabildos y llama a la inmigración ilegal”¹¹⁸. En medio de este complejo procedimiento se pidió, como exige la Ley, dictamen al Consejo Consultivo de Canarias, el cual fue emitido el 30 de marzo de 2006¹¹⁹.

En la tramitación en el Parlamento de Canarias se separó del Proyecto de reforma todo lo concerniente a transferencias de competencias estatales por la vía del artículo 150. 2 de la Constitución. Con posterioridad, el Texto aprobado por el Parlamento autónomo fue remitido a las Cortes Generales, donde comenzó su tramitación el día 6 de febrero de 2007; y, por distintas vicisitudes políticas que no son del caso, el Parlamento de Canarias decidió su retirada el 12 de diciembre de 2007, lo que fue acordado por el Congreso de los Diputados¹²⁰.

6.4. SOBRE LO CONTENIDO EN EL DICTAMEN 68/2006, DE 30 DE MARZO, DEL CONSEJO CONSULTIVO EN RELACIÓN CON LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

6.4.1. Asunción de la doctrina del Dictamen 65/1994

Como establece el Ordenamiento jurídico (arts. 11.1 y 12.1 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias), por el Consejo Consultivo de Canarias se emitió dictamen preceptivo y previo. Por lo que afecta a este

¹¹⁸ Expresiones empleadas que se publicaron en *La Provincia/Diario de Las Palmas*, de 14 de septiembre de 2006, p. 21. El líder del PP en Canarias, J. M. Soria, firmaba un artículo de opinión, en ese mismo periódico, el 17 de septiembre de 2006 (p. 37), con el significativo título de “Un Estatuto innecesario”. Subrayaba en este artículo el escaso interés de los ciudadanos por la reforma, el hecho de que no contara con el apoyo de toda la Cámara regional (sólo con 36 votos de 60), y de que, además, a su juicio, no se ajustaba a la Constitución. Es obvio que son apreciaciones de un político en activo, y hay que entenderlas en ese contexto; ahora bien, *lo trascendente es que una norma tan relevante nació en el Parlamento de Canarias sin el apoyo de una fuerza política de gran significación en el ámbito nacional, y en el canario, lo que patentizaba la falta de consenso en una cuestión capital, y la clara diferencia con otros procesos anteriores, en los que los partidos políticos más significativos electoralmente (PSOE, UCD o el mismo PP) lograron un consenso*. Piénsese en los acuerdos de 1981 o en los de 1992.

¹¹⁹ Dictamen 68/2006, de 30 de marzo. La prensa, con el tono lapidario y simplificador que le caracteriza, afirmaba: “El Consultivo echa por tierra las nuevas competencias pedidas por los nacionalistas”; el “informe censura que la Comunidad Autónoma pretenda regular el régimen jurídico, la organización y el sistema electoral de los Cabildos Insulares”, (*La Provincia/ Diario de Las Palmas*, de 1 de abril de 2006, p. 26).

¹²⁰ No obstante, como es lógico, en las Cortes Generales se presentaron muchas enmiendas, algunas de ellas se referían a la posición y régimen jurídico de los Cabildos Insulares. (Véase, “Boletín Oficial de las Cortes Generales”, Congreso de los Diputados, Serie B, núm 261-15, VIII Legislatura, de 12 de julio de 2007).

trabajo, debe indicarse que el Consultivo declara que asume la doctrina que, sobre Cabildos, vertió en el conocido Dictamen 65/1994, de 15 de noviembre (emitido, a su vez, con ocasión de la reforma estatutaria de 1996), y, por consiguiente, sigue manteniendo que de la calificación de institución autonómica “no se deriva la conclusión de que los Cabildos Insulares pasaran a ser Comunidad Autónoma”, ni siquiera que se “hallas integrados en la estructura institucional de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que a su través se puedan ejercer funciones autonómicas”. En el apartado V, cuando dictamina sobre la Propuesta de reforma estatutaria en materia de instituciones de la Comunidad Autónoma, repite lo que ya afirmó en el Dictamen 65/1994¹²¹, pero no argumenta nada de interés sobre la relación entre los artículos 152, 147.2, c) y 148.1.1ª CE; interpreta todo lo concerniente a Cabildos desde la exclusiva óptica de su consideración de Corporación local, sin otorgar ninguna virtualidad a lo que pudiera deducirse del artículo 147.2, c). Es sin duda una posibilidad legítima, mas no la única, ya que lo que se mantiene aquí es que hay otra forma más abierta de interpretar el carácter institucional de los Cabildos, como, cambiando lo cambiante, se hace, por ejemplo, en el Estatuto de las Islas Baleares con los Consejos Insulares, que son calificados sin tanto miedo supersticioso como instituciones de la Comunidad Autónoma. Por eso sorprende un poco la misma contundencia de la argumentación que el Dictamen 65/1994 contenía, cuando aseveraba: “Desde la óptica que estamos considerando esta cuestión, resulta indudable que las islas son personas jurídicas con reconocimiento constitucional, que cuentan con su Administración propia en forma de Cabildos (art. 141.4, CE), aspecto que ha sido objeto de regulación puntual y específica mediante los arts. 3, c) y 41.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del Régimen Local (LRBRL). Por ello, desde la perspectiva de estricta constitucionalidad y legalidad, los Cabildos son instituciones de la Isla -concretamente, su órgano de gobierno y administración- y si son instituciones insulares no pueden serlo de la Comunidad Autónoma”. He aquí el nervio del argumento: si los Cabildos son instituciones de la isla, no pueden serlo de la Comunidad Autónoma, y con ello deja -o quiere dejar-, zanjada la cuestión, pretendiendo hacer ver la lógica aplastante de tal afirmación. Pero sucede que las cosas no son exactamente así. El Consejo Consultivo afirma algo que, en su elementalidad, quiere ser con-

¹²¹ Que, por otra parte, era una concepción, entre otras varias, que podía sostener en términos jurídicos; vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, “Comentarios al artículo 22”, cit., donde se hace alguna crítica sobre este planteamiento. Básicamente en este Dictamen, que ahora acoge el Consultivo, no se profundiza lo suficiente desde la perspectiva del artículo 147.1 c) CE, que no es abordado como es debido.

cluyente: si son instituciones de las Islas, no lo pueden ser de la Comunidad. Superficialmente, parece que el argumento convence, pero si se profundiza un poco cae como un castillo de naipes, puesto que este tipo de razonamiento es válido para los hechos o fenómenos físicos¹²², que se perciben y se entienden con los sentidos y la lógica común. Así, si se es alto, no se puede ser bajo; si se es varón, no se puede ser mujer; si se es blanco no se puede ser negro, si se está físicamente en Perú, no se puede estar en Barcelona o en Milán, y así un largo etcétera. Nadie en su sano juicio osaría cuestionar este tipo de asertos, salvo que quiera pasar por enajenado o alucinado. Pero esta forma de razonar no es válida en Derecho, pues éste se desenvuelve en otra dimensión. El Derecho no es un hecho o fenómeno natural, independiente de la voluntad y de la actuación del hombre, sino una construcción intelectual¹²³, y, además, un producto cultural¹²⁴. Por eso la afirmación que se combate encierra un sofisma insalvable, porque el Derecho, y, en particular, el Derecho de Organización, puede establecer, si así lo considera oportuno, que los Cabildos tengan la condición de instituciones de la Comunidad Autónoma, e, incluso, si la Constitución lo permitiera, instituciones de autogobierno (aunque no lo permite, art. 152). Por consiguiente, el marco para saber si la calificación de un Cabildo es correcta o no técnicamente, no es el que,

¹²² Cabría aquí, incluso, traer la distinción de E. KANT entre fenómeno y noumeno. El fenómeno es lo dado o intuito en el espacio y en el tiempo, esto es, lo que aparece o se muestra al sujeto; el noumeno es una cosa en la medida que no puede ser reconocida por medio de la intuición sensible, o por medio de la intuición no sensible (vid. *Crítica de la Razón Pura*, traduc. Madrid, 1989, pp. 267 y ss.).

¹²³ Sobre la construcción intelectual del Derecho, me remito al libro de J. A. MARINA, *Por qué soy cristiano. Teoría de la doble verdad*, Barcelona, 2005, p. 50. "La especie humana se construye a sí misma mediante sus propias creaciones (...) La matriz de todas las culturas fue religiosa (...). Pero poco a poco se fueron desglosando algunos elementos: la ciencia, el derecho, la política (...)". Por su parte, un jurista polémico, pero brillante, como Carl SCHMITT, afirmaba que "todos los conceptos jurídicos son conceptos teológicos secularizados" (Cit. del libro de F. SOSA WAGNER, *Carl Schmitt y Ernst Forsthoff: coincidencias y confidencias*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2008, p. 11. Por cierto que SOSA WAGNER no duda en destacar la "poca estatura moral" de este jurista, debido a su evidente relación con el nazismo (p. 18)).

¹²⁴ La afirmación de que el Derecho es un producto cultural tiene su referente, por ejemplo, en Gustav RADBRUCH, en su obra *Rechtsphilosophie* (1932) (hay traducción española, *Filosofía del Derecho*, traduc. de J. MEDINA ECHEVARRÍA, Granada, 4.ª ed. 1999), y, como es lógico, nos pone en conexión con otro tema mayor, cual es la relación con el Derecho natural. Es obvio que aquí no procede entrar; pero en la literatura no jurídica, como J. A. MARINA, *La pasión del poder. Teoría y práctica de la dominación*, Barcelona, 2008, pp. 163 y 164, se puede ver cómo la aceptación del Derecho Natural es, por lo menos, complicada. Dice este autor: "La idea de ley natural es defendida ciegamente por la teología cristiana y por la corriente iusnaturalista del derecho, pero ha recibido críticas demoledoras. Desde David Hume quedó claro que del ser al deber no hay paso lógico. Del hecho de que exista la enfermedad y haya un natural deseo de curación no puede deducirse un derecho a la seguridad social. La idea de ley natural depende demasiado de la teología, y sufre los avatares que esta teología experimente". En cualquier caso, el asunto está erizado de problemas, y no se puede resolver con simplificaciones más o menos convencionales; el propio G. RADBRUCH evolucionó, después de la atemoradora experiencia nazi (cfr. J. M. "RODRIGUEZ PANIAGUA, "El relativismo jurídico de Radbruch y su consecuencia política", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 128, 1963, pp. 77-102). Por eso, cuando se afirma en el texto que el Derecho es un producto cultural, lo que quiere decirse es que depende del espacio y del tiempo. Es innegable que el Derecho islámico tiene poco que ver con el europeo; o que el Derecho de la Alta Edad Media dista sustancialmente del actual, por poner dos ejemplos bien expresivos. Ahora bien, el asunto de unos principios supralegales nos lleva por otros derroteros, que no es posible abordar aquí.

supuestamente, nos da una lógica elemental, utilizada con ojo de buen cubero, sino la lógica artificial del Derecho¹²⁵, que trabaja con otros materiales más complicados¹²⁶. Así, ni la Constitución Española de 1978 (arts. 141.4, 147.2, c), 152), ni el Estatuto de Autonomía (arts. 8. 2 y 23, del vigente) impiden que pueda calificarse al Cabildo como institución de la Comunidad Autónoma. Y, de hecho, como ya hemos visto, en el Archipiélago Balear se establece que los Consejos Insulares son instituciones de la Comunidad

6.4.2. *La composición, sistema electoral, organización y régimen jurídico*

En este punto, después de hacer una serie de matizaciones sobre la calificación del Cabildo insular, o sobre el uso del adverbio “simultáneamente”, que tienen poca entidad, afirma: “Evidentemente, en cuanto a los Cabildos (son Administración) que existen, se organizan y funcionan en Canarias, en su territorio y sobre su población del Archipiélago, el Legislador autonómico, respecto a los mismos, tiene competencia normativa, pudiéndola asumir el Estatuto”. “En definitiva -concluye-, cabe que en el Estatuto se contemple la presencia en Canarias de los entes locales, islas y Municipios, y se prevean sus relaciones con la Comunidad Autónoma, pero respetando las previsiones del legislador estatal competente para, con fundamento en el título correspondiente, ordenar la Administración local mediante ley oportuna”.

¹²⁵ Aquí procede recordar lo que afirmó E. COKE en la defensa del common law. Se trata de un sistema -el common law- dictado por la razón “pero no de una razón abstracta y suprahistórica, sino operante sobre datos de la historia y la legalidad en sí; razón no natural -dice COKE- sino “artificial”. “El common law es el producto de una perfección de la razón, obtenida por medios artificiales, con largo estudio, con la observación y la experiencia, y no de la razón natural del hombre común” (Cit. por Guido FASSÓ, *Storia Della Filosofia del Diritto, Volumen II: L'età moderna*, traduc. *Historia de la Filosofía del Derecho 2. La Edad Moderna*, Madrid, 1982, p. 91.). Esa “razón artificial” es la que permite entender, por ejemplo, que si un individuo nace en Perú, es decir, es nacional de ese país, pueda tener, asimismo, la nacionalidad española, pueda tener, entonces, doble nacionalidad (es el caso, por ejemplo, del escritor M. VARGAS LLOSA, que sin renunciar a la peruana tiene la nacionalidad española, desde 1993), o que el municipio sea una entidad a través de la cual se organiza el Estado y la Comunidad Autónoma, al propio tiempo (art. 137, CE, y 23, Estatuto canario, por ejemplo), sin que pueda aplicarse, por consiguiente, ese razonamiento elemental, según el cual si se es nacional de Perú, no se pueda tener la nacionalidad española, o si se organiza el Estado a través del municipio, no lo pueda hacer la Comunidad. El Derecho, como producto intelectual y cultural, trasciende la lógica común, y permite estos fenómenos jurídicos, que no naturales. Para nuestros efectos basta quedarse aquí. El tema es de alto vuelo, y conecta con asuntos de trascendencia, propios de la Filosofía del Derecho, vid. E. DÍAZ, *Sociología y Filosofía del Derecho*, Madrid, 2.ª ed. 1980; reimpresión de 1982, pp. 79 y ss, donde trata lo relativo a la lógica jurídica.

¹²⁶ Por otra parte, A. NIETO GARCÍA, en su interesante libro *Crítica de la razón jurídica*, Madrid, 2007, p. 108, asevera que las leyes jurídicas difieren de las leyes de la naturaleza, mientras éstas son consecuencia de la observación y no pretenden influir sobre la naturaleza, las jurídicas, no se limitan a explicar lo que existe, sino que pretenden influir sobre los comportamientos humanos futuros. El tema, como es obvio, excede totalmente de lo que se pretende. Se refiere sólo a efectos de explicar mejor lo que se afirma.

Por lo que se refiere al espinoso tema electoral, el alto órgano consultivo se acoge a la STC 38/1983, de 16 de mayo, que ha solventado la cuestión planteada acerca de la expresión utilizada en el artículo 81.1 CE de “régimen electoral general”, y dice que el intérprete máximo de la Constitución ha descartado que esa expresión se refiera exclusivamente a la regulación de las elecciones generales, puesto que el adjetivo “general” se refiere al régimen electoral “y las elecciones generales no son más que un aspecto de aquél,” pues el art. 81 ha comprendido en la reserva de Ley Orgánica el régimen electoral general, ampliando lo que en virtud de otra reserva (...) corresponde también a la Ley Orgánica”. Y, en consecuencia, “el régimen electoral de los Cabildos previsto en el art. 16.3 PREA es una materia reservada a la Ley Orgánica reguladora del régimen electoral general”¹²⁷.

Remite a lo que supone el artículo 149.1, 18.^a CE, y dice que la Comunidad Autónoma, al asumir competencia legislativa y de ejecución sobre régimen local, “puede legislar sobre la composición, organización y régimen jurídico de los Cabildos Insulares, respetando la legislación básica, es decir, dentro del binomio bases-desarrollo”.

Con relación a la elección directa de las Corporaciones insulares, ya hemos notado que el órgano consultivo rechaza esta posibilidad, pues “la fijación del régimen electoral de los Cabildos corresponde a la legislación estatal. Tampoco puede el Estatuto, por todo lo antedicho, congelar el sistema de elección en el actual de elección directa de sus miembros (...)”

Después el Consultivo argumenta con respecto a la delegación y la transferencia, algo que no interesa aquí, pues no dice nada nuevo que sea relevante.

6.4.3. *Coordinación y control*

Mucho más interés tiene lo que dictamina sobre la coordinación y el control; dos extremos que intentaron ser reformados, como ya nos consta. Admite, como es lógico, la coordinación, si bien dice que debería distinguirse entre competencia local y autonómica. “Ésta admitiría la inspección de servicios, aquella no; pues la base vigente (art. 56.2, LRBRL) permite recabar y obtener información concreta sobre la actividad muni-

¹²⁷ Se echa en falta, quizá, un desarrollo un poco mayor de esta cuestión, pues la ubicación de los Cabildos en la LOREG no es algo inamovible, como hemos notado.

Debe recordarse que en las Islas Baleares se optó por relacionar el sistema electoral de los Consejos Insulares con el procedimiento de conformación del Parlamento autónomo, con lo que el propio Estatuto de Autonomía resolvió este importante tema. Vid. I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, en AA.VV., *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, dir. por L. CAZORLA PRIETO, Madrid, 1986, p. 1740.

cipal, la exhibición de expedientes y la emisión de informes, debiéndose recordar que en el ámbito local, protegido por la autonomía, no cabe la aplicación de controles jerárquicos o tutelares (...). Y, por lo que afecta al control indica que es preciso hacer similar consideración. Dice: “Idéntica clase de consideraciones cabe efectuar de este apartado, que es una cuasi reproducción del art. 60 LRBRL, que se refiere a las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley cuando ello afecte al ejercicio de las competencias autonómicas”. Por este motivo entiende que dicha prescripción es inobjetable respecto a las funciones autonómicas transferidas o delegadas, pero no si se trata de funciones y servicios de carácter local.

6.4.4. Otras afirmaciones sobre las Corporaciones insulares

El Dictamen tiene, asimismo, otras argumentaciones acerca de las Corporaciones insulares, como la relativa a la iniciativa legislativa, respecto de la cual apunta que debe especificar que se refiere a todos y cada uno de los Cabildos, a la competencia que tiene la Comunidad sobre el régimen jurídico de los Cabildos. Según el Consultivo dicha competencia “no puede ser calificada íntegramente como exclusiva, puesto que los Cabildos, en tanto que Corporaciones locales, están sometidos a la Legislación Básica de Régimen Local”, por lo que considera que tal competencia debe figurar como de desarrollo de la legislación básica, junto a la de régimen local. Por último, también hace algunas anotaciones sobre el “hecho diferencial”, en el cual, con todo acierto, incluye la previsión de una organización específica de autogobierno para las Islas, en forma de Cabildos.

6.4.5. Consideración final

Por consiguiente, el Consejo Consultivo, en el Dictamen referido, señala cuáles son los parámetros que desde el punto de vista constitucional y estatutario definen los Cabildos, y, por ende, cuáles son los perfiles a los que debe ajustarse el legislador. Se trata de un Dictamen importante, y, en general, bien trabado técnicamente, si bien, por lo que afecta a Cabildos, es preciso hacer algunas observaciones críticas: en primer lugar, se detecta una interpretación excesivamente unidimensional de los artículos 141.4 y 152.1 de la Norma Suprema, porque no aborda, en esa concepción que tiene de los Cabildos, otra perspectiva, también constitucionalmente posible, y que es la que suministran los artículos 147.2, c) y

148.1.1.^a. Sería muy interesante que en una ocasión futura se pronunciara sobre la base, también, de estos preceptos, que tienen un papel esencial en la definición del contenido de las instituciones propias; y, en segundo término, la tesis que asume el alto organismo consultivo es una de entre varias posibles, y se basa solo en un ángulo determinado por el carácter local de los Cabildos (art. 141.4, CE), pero sin tener en cuenta las posibilidades que para el futuro tiene el Estado autonómico¹²⁸. De alguna manera petrifica el ordenamiento vigente, con el impedimento de que se configuren estatutariamente otras opciones que, dentro de la Constitución, también son posibles. Ello quiere decir que no debe entenderse como totalmente cerrado un cambio en el sistema electoral de las Corporaciones insulares, por ejemplo, o un tratamiento distinto del carácter institucional autonómico.

6.5. LO ESTABLECIDO FINALMENTE EN LA PROPUESTA DE REFORMA DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 2006

Como ya se ha advertido, el Pleno del Parlamento de Canarias aprobó el día 13 de septiembre de 2006, por 36 votos a favor, la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía, para, con posterioridad, presentarla ante las Cortes Generales, en aplicación de las normas sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. El texto es largo¹²⁹, lo que supone un incremento muy notable respecto al vigente Estatuto, que tiene, como es conocido, 65 artículos. No procede, como es obvio, comentar nada sobre cuestiones que excedan el objeto de este trabajo, pero sí es preciso referir que el tratamiento que se hace de las instituciones capitu-

¹²⁸ Tesis, además, que parece no tener muy en cuenta la nueva redacción del artículo 41.1, LRBRIL, dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, que permite interpretaciones más progresivas. Porque, en efecto, el nuevo artículo 41.1, LRBRIL, dice textualmente: "Los Cabildos Insulares Canarios, como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, se rigen por las normas contenidas en la disposición adicional decimocuarta de esta ley y supletoriamente por las normas que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias". Mientras que en la primera redacción, de 1985, que es la que maneja el Dictamen 65/1994, al cual se acoge el Dictamen de 2006, se decía otra cosa: "Los Cabildos, como órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla, se rigen por las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de las que corresponden por su legislación específica". Obsérvese que en la apostilla final se decía que "sin perjuicio de las que corresponden por su legislación específica", con una palmaria referencia a las competencias, y nada más. En cambio, ahora se dice "sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias". Lo cual es distinto, y ello puede hacer pensar que el "sin perjuicio" no sólo se refiere a las competencias, sino, incluso, a la misma organización y funcionamiento. La redacción es aquí harto imprecisa, y de alguna forma permite abrir más posibilidades de las que existían antes en la redacción de 1985, ya que el primer criterio interpretativo es el textual (art. 3.1 del Código Civil).

¹²⁹ Nada menos que 165 artículos, 8 disposiciones adicionales y una transitoria.

lares no es, en general, muy detallado, ni supone un reforzamiento de su condición institucional-autonómica. Se sigue sosteniendo, como es conocido, que las islas y los municipios son entidades básicas, y que los Cabildos son los órganos de gobierno y administración de aquéllas (Cfr. *Preámbulo*), pero no se contienen otras previsiones que sugería el documento del Comité de expertos, que ya hemos analizado anteriormente.

En el articulado, como sucedió en 1982 o en 1996, con ocasión de la primera reforma estatutaria, se hace referencia a los órganos de gobierno, administración y representación de las islas de forma directa e indirecta. Así, en el artículo 15, destinado a la previsión de los poderes de la Comunidad Autónoma, no prevé específicamente a los Cabildos, lo cual supone una evidente diferencia con la anterior – y vigente – regulación (art. 8.2). El artículo 19.5 prevé la participación en el Parlamento a través de una comisión parlamentaria denominada “Comisión General de Cabildos Insulares”, sin competencia legislativa, que será presidida por el Presidente del Parlamento y de la que formarán parte además de los diputados regionales, los Presidentes de los Cabildos insulares. Se dice, asimismo, que es el reglamento de la Cámara el que fijará la composición y las funciones, y que será preceptivo el informe de esta Comisión cuando se tramiten asuntos que afecten al régimen jurídico y competencial, así como a la financiación de los Cabildos Insulares, con la excepción de las Leyes de naturaleza presupuestaria¹³⁰. Por su parte, el artículo 20.2 mantiene la iniciativa legislativa de los Cabildos, al igual que se conserva en el artículo 28.4, relativo a las funciones del Gobierno, la competencia de “planificación de la política económica de la Comunidad y su coordinación con las políticas insulares, teniendo en cuenta las necesidades de cada isla y el interés general y el artículo 39.2 alude al hecho insular, como principio que inspira la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma (igual que sucede con el vigente Estatuto).

Donde se encuentran las normas específicas sobre estas instituciones es en el Capítulo VII (“Organización territorial de Canarias”), artículos 42 y siguientes, que mantienen asimismo a las islas y los municipios como entes articuladores de la organización territorial, sin mencionar la provincia¹³¹. El artículo 43 es el que contenía la regulación sustancial, la “almendra” del tema que nos ocupa, y decía:

“1. La organización territorial insular se integra por las islas de El

¹³⁰ Hay aquí, pues, una clara diferencia con la regulación vigente, pues no se señalan concretamente las funciones, y se asigna en la misma Propuesta una de ellas.

¹³¹ Como, por otra parte, se deduce de la redacción del Estatuto de 1982, y de la reforma de éste de 1996, que tampoco refieren al ente provincial.

Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife. Los territorios insulares de La Graciosa, Alegranza, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste estarán agregados administrativamente a Lanzarote, y el de Lobos a Fuerteventura.

2. Los Cabildos Insulares constituyen órganos de gobierno, representación y administración de cada isla. Su régimen electoral, que respetará la elección directa de sus miembros, se regulará por la ley, de conformidad con la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

El Parlamento de Canarias ejercerá sus competencias legislativas sobre el régimen jurídico de los Cabildos Insulares, por medio de leyes que requerirán para su aprobación de mayoría absoluta.

3. El Estado y la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la distribución de competencias legislativas sobre los diferentes sectores de actuación pública, atribuirán a los Cabildos Insulares, como órganos de gobierno y administración de las islas, las competencias y funciones administrativas necesarias para la garantía y ejercicio de su autonomía.

4. Los Cabildos Insulares asumen en la isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración Autonómica, ejercen la iniciativa legislativa ante el Parlamento de Canarias y desempeñan las funciones administrativas autonómicas que les sean transferidas o delegadas, así como las previstas en este Estatuto de Autonomía.

5. La capital de cada isla se fija donde se encuentra la sede de cada uno de los Cabildos Insulares: la de El Hierro en Valverde, la de Fuerteventura en Puerto del Rosario, la de Gran Canaria en Las Palmas de Gran Canaria, la de La Gomera en San Sebastián de La Gomera, la de Lanzarote en Arrecife, la de La Palma en Santa Cruz de La Palma y la de Tenerife en Santa Cruz de Tenerife.

6. El Gobierno de Canarias coordinará la actividad de los Cabildos Insulares en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma de Canarias. Para ello podrá requerirles información y, en los términos que disponga una ley del Parlamento de Canarias, establecer objetivos y prioridades de la acción pública, así como utilizar otros mecanismos de coordinación previstos en la legislación básica del Estado.

7. Si un Cabildo Insular incumpliera las obligaciones impuestas directamente por ley, de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma, ésta adoptará las medidas necesarias, de acuerdo con la legislación de régimen local.

8. Los Cabildos Insulares podrán delegar en los Ayuntamientos el ejercicio de sus funciones administrativas propias, cuando así lo justifiquen los principios de subsidiariedad, descentralización y eficiencia”.

La redacción de este precepto es, sin duda, manifiestamente mejorable. Dejando de lado cuestiones de estilo (se repiten excesivamente los conceptos, se reitera machaconamente “Los Cabildos insulares”, etc.), se observa una reiteración de cosas que la propia Propuesta ya ha dejado sentadas ¿a qué viene reiterar las islas e islotes de Canarias, si ya lo hace el artículo 3? Por otra parte, se fija, contrariamente al criterio del Consejo Consultivo, la elección directa, y se establecen incluso las sedes de los Cabildos -lo que sin duda hace más rígido un extremo que no es problemático-. Se establece, por otra parte, la coordinación en unos términos excesivamente detallados, que no es menester concretar tanto, pues en la propia lógica de la coordinación se encuentran esas concreciones, que están, además, suficientemente reguladas en la legislación sobre régimen local. Además, dentro de los principios que menciona el artículo 43.8 no está el de *diferenciación*, que debe tenerse en cuenta en los procesos de traslación competencial. Y se prevé, en fin, la delegación a favor de los municipios. Se silencia la mención expresa del carácter de institución autonómica.

Pero hay otras menciones de los Cabildos; así:

- el artículo 72, dentro del Título III, dedicado a las competencias, regula la competencia exclusiva de la Comunidad sobre la organización territorial;

- el artículo 74, sobre régimen local, que dice que corresponde a la Comunidad la competencia compartida sobre esta materia;

- el artículo 128, que dentro de las relaciones interadministrativas, dice en su apartado 2 que los Cabildos, al igual que el Gobierno de Canarias y los Ayuntamientos pueden crear órganos de cooperación;

- el artículo 129, que regula de forma asistemática (pues, no parece el lugar apropiado para ello), las competencias de los Cabildos Insulares, y dispone que ejercerán las competencias ejecutivas que determinen las leyes de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las que tienen reconocidas como propias en la legislación de régimen local;

- el artículo 135, que regula los recursos de los Cabildos;

- el artículo 145, sobre la coordinación de las políticas fiscales y financieras;

- el artículo 150.1, que dispone que “Corresponde al Parlamento la aprobación y fiscalización de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, así como examinar el uso eficiente de las consignaciones de los Presupuestos de las islas destinados a financiar competencias delegadas a las mismas, velando para que se cumpla al respecto el principio de suficiencia financiera”;

- el artículo 151.3, que permite la actuación como colaboradores del Gobierno de Canarias “para la liquidación, gestión y recaudación de los tributos autonómicos”;
- el artículo 155, que prevé el patrimonio insular;
- el artículo 165, que regula la audiencia de los Cabildos en caso de reforma estatutaria, como sucede con el vigente Estatuto;
- y la disposición adicional sexta recoge una lista de competencias ejecutivas de carácter insular sobre una serie de materias (demarcaciones territoriales, subrogación en las competencias municipales sobre el planeamiento urbanístico, carreteras, etc., etc.)¹³².

En consecuencia, esta Propuesta de Reforma hizo una regulación siguiendo el perfil tradicional de los Cabildos, si bien lo más destacable es que si, por un lado, se omite cualquier referencia al carácter de institución autonómica, con un claro alejamiento de lo que prevé el vigente artículo 8.2 del Estatuto, de acuerdo con la redacción de 1996, por otro lado, se dan ciertos avances, como la lista de competencias, o el régimen electoral. La regulación es, pues, paradójica y algo desconcertante: si parece que se intenta reforzar el Cabildo, este robustecimiento se hace sobre su faceta de Corporación local, de manera pareja a como se hace, asimismo, con los Ayuntamientos, que reciben un tratamiento más detallado y generoso que el que actualmente tienen, lo cual es, sin duda, consecuencia del llamado “Pacto Local”, y del protagonismo que ha adquirido la Federación Española de Municipios y Provincias, y, por ende, de la FECAM. Es obvio, además, que aquí han concurrido ciertas circunstancias políticas, y algunas tendencias jurídicas que explican, aunque no justifican, el tratamiento que se hace de los Cabildos en la referida propuesta. Hay un cierto temor, infundado y carente de peso específico, de que los Cabildos sean “capturados” por la Comunidad Autónoma, si se sigue la línea de potenciarlos como instituciones de ésta. Con ello se desaprovecha uno de los hallazgos más imaginativos que las Leyes de 1986 y 1990, y, sobre todo, el Estatuto, según la redacción de 1996, tuvieron, y que expresa el deseo del legislador de insertar los Cabildos en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma, sin maltratarlos o reducirlos. Porque la experiencia autonómica ha definido justo lo contrario, pues, como ya hemos advertido, los organismos insulares

¹³² Junto a estas referencias directas, la Propuesta de Reforma aprobada por el Parlamento de Canarias, también, contiene otras referencias indirectas, como ya hemos visto que acontece con el vigente Estatuto. Así sucede con los artículos 8, 9, 10, 12, 144, en cuanto a la planificación, ó, en fin, 153.

han sido ya los protagonistas de la segunda descentralización en Canarias. El grado de competencias que han venido asumiendo en las dos últimas décadas no es despreciable, precisamente.

En cambio, la Propuesta de 2006, que teóricamente debería ser avanzada, opta por una concepción conservadora, de bajo vuelo institucional, y prefiere seguir manteniendo la preeminencia de lo local, en sintonía con la tesis del Consejo Consultivo, que hemos visto que es sólo producto de una de las varias interpretaciones que, el marco abierto que establece la Constitución Española, permite.

Desde el punto de vista formal, se observa, asimismo, cierto desorden. Debido a la importancia que tienen las Corporaciones insulares, se tendría que dedicar un capítulo específico para los Cabildos que previera todo lo relativo a estas instituciones, no utilizar una técnica algo anárquica que consiste en dispersar su regulación a lo largo de esta extensísima Propuesta de reforma estatutaria. Además, no es de buen estilo la repetición de expresiones ni de regulaciones.

En cualquier caso, esta Propuesta ya ha quedado trunca, y es previsible que en el futuro muchos de estos lapsus o disonancias se superen¹³³.

7. CONSIDERACIONES FINALES

La trayectoria de los Cabildos Insulares en el Estado autonómico arroja más luces que sombras. Junto a avances muy relevantes en materia competencial, y regulaciones normativas muy estimables, como el reconocimiento de su faceta institucional-autonómica, el establecimiento de la iniciativa legislativa, etc., etc., se observan ciertos recelos respecto de las opciones que el legislador estatutario, tanto en 1982, como en 1996, y el Parlamento de Canarias, han reconocido de forma insistente. Estos recelos se comprueban en el fallido intento de la Propuesta de reforma de septiembre de 2006, que, como hemos notado, no era un alarde de perfección técnica, ni de ambición política¹³⁴. Es palmario que ni en el Parlamento de Canarias, en esta ocasión, ni tampoco en un órga-

¹³³ Debe destacarse que cuando la Propuesta se envió a las Cortes Generales, algunas de las enmiendas presentadas por los grupos y diputados trataron de mejorar la redacción de la Propuesta. Así, las enmiendas núms. 85, 86, 87 y 88 pretendían añadir en el artículo 15 el apartado 2, para significar el carácter de instituciones autonómicas de los Cabildos, el establecimiento de una Conferencia de Presidentes, integrada por el Presidente del Gobierno de Canarias y los Presidentes de los Cabildos Insulares, o una lista de competencias, ubicada de forma más correcta en el artículo 43 ter. (Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados VIII. Legislatura de 12 de julio de 2007).

no consultivo de tanta relevancia como el Consejo Consultivo de Canarias, ha existido una concepción abierta acerca de la organización territorial de Canarias, en la cual las virtualidades que se detectan en la Constitución, y que ya hemos analizado aquí, no son desarrolladas por un entendimiento excesivamente pegado a la perspectiva que la LRBR ha establecido. Se trata de una concepción jurídica plausible, pero no la única, pues el sistema constitucional, y, en particular, las normas y principios constitucionales concernientes a organización territorial, son más abiertos que lo que una lectura lineal pudiera hacer creer, y así lo ha entendido, desde su posición y autoridad en estos temas, el Tribunal Constitucional, como también hemos visto.

Por otro lado, también es claro que Canarias, hasta el momento presente, no parece haber tenido excesiva suerte en lo relativo a reformas estatutarias¹³⁵. Mientras otras Comunidades, como Cataluña, Andalucía, Valencia, Islas Baleares, etc., etc., han visto coronado su esfuerzo con un nuevo Estatuto, que, al margen de lo que diga el Tribunal Constitucional, constituye un hito en la evolución del Estado autonómico, en las Islas Canarias no ha podido lograrse esa coronación, sin duda por problemas que exceden la voluntad y la actuación del Parlamento canario, pero, también, por la peculiar dinámica política que se ha establecido en esta Comunidad, debido sobre todo a un sistema electoral claramente imperfecto, por no decir, absurdo e injusto, que mina en muchísimas ocasiones operaciones de fuste y trascendencia histórica, como es una reforma estatutaria. En conclusión, ni la regulación de los Cabildos en la Propuesta de septiembre de 2006 era magnífica, ni ésta tuvo éxito. Habrá que esperar a mejor ocasión, y extraer las enseñanzas pertinentes de este fracaso, pues, en ocasiones, los fracasos son sólo los eslabones de futuros e insospechados éxitos, más maduros y mejor elaborados. Los Cabildos son, pues, una realidad viva y dinámica, pero, asimismo, constituyen un proyecto que puede ilusionar al futuro redactor de la norma estatutaria, pues las perspectivas que permite tener la Norma Suprema son mucho más ricas y matizadas que lo que una visión convencional puede hacer creer. Y esta afirmación no es una simple conjetura, más o menos retórica, sino es una aseveración asentada en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y en otros modelos similares, como sucede con el caso

¹³⁴ Como es obvio, nos estamos refiriendo sólo a la regulación de los Cabildos. Hay otros extremos que sí tenían una evidente ambición.

¹³⁵ Ya hemos comprobado que la primera reforma estatutaria fue, asimismo, excesivamente larga -de 1991 a 1996, nada menos-.

baleares, sin que con ello se postule por una asimilación con éste -pues, incluso, las realidades insulares son muy distintas-, ni se entienda de forma simplista que ese modelo es la panacea, pues, al igual que todos, está mediatizado por serios defectos. Lo que se quiere destacar, en fin, es que la regulación de unas instituciones tan peculiares como los Cabildos no se puede abordar desde un prisma simplista y uniformista, que se blinde con dogmas -que ni siquiera son plenamente aplicables a un caso particular-, a lo que constituye una expresión organizativa de un hecho diferencial: el hecho insular (art. 138.1, CE).