

LUIS MONTALVO LOBO | FRANCISCO REYES REYES

Cabildos Insulares: situación y perspectivas ante la reforma de 1996 del Estatuto de Autonomía

**CABILDOS INSULARES: SITUACIÓN Y
PERSPECTIVAS ANTE LA REFORMA DE
1996 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA**

LUIS MONTALVO LOBO Y FRANCISCO REYES REYES

CABILDOS INSULARES: SITUACIÓN Y
PERSPECTIVAS ANTE LA REFORMA DE
1996 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

*Real Sociedad Económica
de Amigos del País
de Las Palmas*



EDICIONES DEL **CABILDO DE GRAN CANARIA**
Las Palmas de Gran Canaria, 2000

© CABILDO DE GRAN CANARIA

© REAL SOCIEDAD ECONÓMICA DE AMIGOS DEL PAÍS DE LAS PALMAS

© DE LOS TEXTOS, SUS AUTORES

PRIMERA EDICIÓN, 2000

COORDINACIÓN: JESÚS BOMBÍN QUINTANA
DEPARTAMENTO DE EDICIONES

DISEÑO CUBIERTA: MONTSE RUIZ

I.S.B.N. 84-8103-237-9

DEPÓSITO LEGAL: M-20745-2000

QUEIMADA
C/ SALITRE, 15
28012 - MADRID

La publicación que hoy presentamos, coeditada por el Cabildo de Gran Canaria y la Real Sociedad Económica de Amigos del País, servirá, sin duda, para enriquecer tanto nuestra perspectiva histórica sobre el papel jugado por los Cabildos de Canarias en la evolución político-administrativa del Archipiélago, como del protagonismo que dentro de nuestro actual marco competencial de las comunidades autónomas están llamados a jugar nuestras Corporaciones insulares.

Las ponencias editadas tienen además el valor añadido de haber sido redactadas por Luis Montalvo Lobo, Secretario General del Cabildo de Gran Canaria y Francisco Reyes Reyes, Consejero del Consejo Consultivo de Canarias, dos personas absolutamente conocedoras del pasado y el presente de los Cabildos, con lo que sus apreciaciones sobre el futuro de los mismos resultan enormemente enriquecedoras.

A través de las citadas ponencias, se hace un documentado estudio de los Cabildos Insulares, con referencia a sus antecesores, los Cabildos de los Reyes Católicos, así como una descripción del importante papel que, desde su creación por la Ley de 1912 han llevado a cabo en la administración y gobierno del Archipiélago. De esta forma se recorre tanto la época preconstitucional, con los avatares del Pleito Insular, la división provincial, el despegue económico de 1972 con la aprobación del REF, etc., en la que actuaron como abanderados de las instituciones canarias, compartiendo la administración pública del Archipiélago, con la Administración periférica del Estado y contribuyendo al equilibrio de los ayuntamientos de sus islas; como el Estado de las Autonomías que creó nuestra vigente Constitución del 78, caminando, a través de un largo y complejo camino, hacia el objetivo de ser auténticos gobiernos de las islas.

Se estudia, asimismo, el complejo entramado del reparto competencial entre las distintas administraciones que coexisten en el Archipiélago y la evolución del mismo, a través de las transferencias y delegaciones reguladas en el desarrollo estatutario realizado por la legislación territorial.

Por último, se apuntan las perspectivas del futuro inmediato del sector público en nuestras islas. Es precisamente en este aspecto final en donde estudios como los que hoy publicamos resultan de gran utilidad, pues nos encontramos en un momento histórico clave para la adecuada reordenación del papel de los Cabildos en el entramado administrativo del Archipiélago. La culminación del proceso de transferencias y la transformación de las actuales delegaciones mediante la oportuna modificación de la «Ley de Cabildos» deben marcar los inmediatos pasos a seguir por unas Corporaciones Insulares que están llamadas a jugar un papel cada día más importante en la organización político-administrativa de nuestro Archipiélago.

María Eugenia Márquez
Presidenta del Cabildo de Gran Canaria

La publicación de este opúsculo, coeditado por el Cabildo de Gran Canaria y la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Las Palmas, facilita una mayor difusión del contenido de las cuatro conferencias impartidas por Luis Montalvo Lobo y Francisco Reyes Reyes, en las Jornadas sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias y sobre la Organización Jurídico-Política de Canarias, celebradas en la Universidad de La Laguna, en Las Palmas de Gran Canaria y en Santa Cruz de Tenerife, en los meses de mayo y junio de 1997, organizadas por la Consejería de Presidencia del Gobierno de Canarias.

Con ocasión de la modificación del Estatuto, operada en virtud de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, se abordaron en dichas jornadas las cuestiones de mayor interés y trascendencia afectadas por las reformas introducidas en el nuevo marco del régimen estatutario. Entre ellas las referentes a la posición de los Cabildos Insulares en el entramado organizativo autonómico. Tema éste no agotado aún y recurrente, no obstante las opciones desplegadas y consolidadas en los últimos casi veinte años transcurridos desde el surgimiento de la Comunidad Autónoma.

Está vinculada la temática desarrollada a la especialidad político-administrativa existente, que ha gozado por lo común de buena aceptación, por el arraigo de los Cabildos como órganos de Gobierno, administración y representación de los intereses insulares, con independencia de la concepción que se tenga de su adecuado engarce en el modelo autonómico habilitado por la Constitución.

El examen por los especialistas invitados de la problemática suscitada en ambos ciclos de estudio, devino como consecuencia inmediata de las nuevas determinaciones contenidas en el propio Estatuto de Autonomía, recién modificado,

con mandatos expresos que afectan al régimen jurídico de los Cabildos Insulares, que obligan a profundizar en el tratamiento normativo idóneo.

Uno de ellos ha sido el ya abordado de la configuración de la participación en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares, lo que se ha plasmado ya en la revisión del Reglamento de la Cámara. Otro, de más alcance, ha de ser la regulación de la organización y funcionamiento de los Cabildos a través de una Ley que ha de aprobarse por mayoría absoluta en el Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución, que garantiza la pervivencia de estos organismos insulares.

Estamos considerando instituciones ya cercanas a su centenario, recreadas en 1912 a partir del modelo histórico preexistente de los viejos Cabildos, resultado simplificador del binomio organizativo isla-municipio, identificación que propició un régimen local adaptado del sistema institucional castellano a los condicionantes del Archipiélago, régimen que perduró hasta comienzos del siglo XIX.

Sigue pendiente de abordarse la previsión estatutaria respecto a la regulación del régimen organizativo de los Cabildos Insulares, no obstante haberse acometido en dos ocasiones anteriores por el Parlamento de Canarias la formulación normativa del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, a través de las Leyes 8/1986, de 18 de noviembre y 14/1990, de 26 de julio, habiendo habilitado esta última el desarrollo de un amplio proceso de traspaso de competencias y funciones desde la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares, vía transferencia o delegación, proceso aún inconcluso, que se solapa con el nuevo mandato del Estatuto modificado.

Las aportaciones de los autores al mejor conocimiento sobre los antecedentes, el funcionamiento actual de estos entes territoriales y las perspectivas de acomodación en la organización político-administrativa del Archipiélago, son ciertamente valiosas y concitan el interés de su publicación.

Luis Montalvo Lobo, Secretario General del Cabildo Insular de Gran Canaria, ha vivido muy de cerca, y desde dentro de una de las instituciones cabildicias que siempre se ha distinguido por su dinamismo y defensa de los intereses propios de la Isla, lo acontecido en torno al nacimiento y quehacer tanto de la Junta de Canarias, en la etapa pre-autonómica, como las instituciones emanadas con posterioridad del Estatuto de Autonomía; y ha tenido ocasión de participar directamente en las múltiples facetas que la interrelación administrativa depara.

Francisco Reyes Reyes, Abogado del Colegio de Las Palmas, con amplia experiencia profesional de más de treinta años, entre otros campos en la vertiente administrativa, por su vinculación también al Cabildo de Gran Canaria, al que ha prestado sus servicios a partir de 1971, despliega actualmente su actividad, y desde hace seis años, como Consejero del Consejo Consultivo de Canarias.

Francisco Marín Lloris.

Director de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Gran Canaria.

I

LOS CABILDOS EN LA LEY DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE CANARIAS*

Luis Montalvo Lobo,
Secretario General del Cabildo de Gran Canaria

* Conferencia impartida en Sta. Cruz de Tenerife el día 10 de junio de 1997, dentro de las *Jornadas sobre aspectos jurídicos, políticos, económicos y perspectiva comparada de la organización administrativa de Canarias*, organizadas por la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias y el Instituto Canario de Administración Pública.

INTRODUCCIÓN

“Y en la gobernación de la dicha Villa de la Palma, é otros Lugares de la Gran Canaria, se devía tener la forma siguiente: E Nos, tuvimoslo por bien.

Primeramente ordenamos, é mandamos, qe en la dicha Villa hayan seis Regidores, y un Personero, y un Mayordomo, y un Alguacil, tos quales sean elegidos como de yuso de contiene, salvo que primero sean puestos los dichos oficiales a lo menos seis Electores de quien se haze de yuso mencion por quien Nos mandaremos.”

Otro “ordenamos, é mandamos, que los dichos Regidores se Juhnten en Cabildo con la Justicia, y con el Personero, é Escrivano de Consejo.”

Perdónenme que inicie esta charla con algo, ya recurrente, cuando se va a hablar de los Cabildos Insulares, como es la cita del “Fuero y Privilegio Real de esta Isla de Canarias” dado en la Villa de Madrid por los Reyes Católicos el 20 de diciembre de 1494, pero creo que es importante para reflejar los dos grandes pilares en los que quiero asentar el contenido de mi intervención: el reconocimiento, ya desde sus antecedentes remotos, por parte del Ordenamiento Jurídico de la realidad de la isla y su necesidad de dotarla de un régimen administrativo adecuado, y la clara naturaleza que desde sus comienzos tuvieron los Cabildos Insulares de Corporaciones Locales. Desde esta doble óptica voy a hacer una referencia histórica a la época preconstitucional para adentrarme más tarde en un análisis más detallado de la situación legal de los Cabildos Insulares en el marco del Estado de las Autonomías creado por la Constitución de 1978, con el Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982 y la Legislación Territorial que la

desarrolla, y, previas referencias comparadas a situaciones en parte similares a la canaria, como la vasca o la balear, culminar con una tímida mirada a las perspectivas del inmediato futuro.

ANTECEDENTES

Hemos visto como, desde su incorporación a la Corona de Castilla, es decir, desde su primera organización administrativa europea, Canarias ha gozado de un régimen especial basado en el reconocimiento jurídico de una realidad natural: la isla. Los Cabildos Insulares creados por los Reyes Católicos a finales del siglo XV en cada isla, con las diferencias lógicas entre los de Realengo y los de Señorío, con una participación importante en estos últimos del Señor, tenían, no obstante, una similitud básica en su organización y funcionamiento: que, aún sometidos a las Leyes del Reino, gozaban de un alto nivel de autonomía y descentralización, recortado un poco en el siglo XVI con la creación de la Audiencia de Canarias y la Capitanía General. Actuaban pues, como administradores y gestores de los intereses de las respectivas islas, conservando este papel hasta el siglo XIX donde el uniformismo francés que impregnó nuestro derecho público, cambió totalmente el panorama mediante, primero, la creación en 1833 de las Provincias de Canarias y la Diputación como su órgano de Gobierno y, como consecuencia lógica, la posterior desaparición en 1836 de los Cabildos Insulares y aparición de los Ayuntamientos Constitucionales.

No obstante, la tozuda realidad del hecho geográfico del archipiélago, unida a las circunstancias políticas del llamado pleito insular, llevaron a la recreación de los Cabildos Insulares en la Ley sobre Reorganización Administrativa y Representación en Cortes de las Islas Canarias de 11 de julio de 1912. El artículo 5 de esta Ley y, sobre todo, el Reglamento que desarrolla la misma, de 12 de octubre de 1912, van a do-

tar a las Corporaciones Insulares, como ocurría con sus antecesoras del siglo xv, de un amplio campo competencial, pero a diferencia de lo que ocurría con aquéllas, los nuevos Cabildos deben convivir más estrechamente con otros dos escalones administrativos: los Municipios y la Provincia, pugnando, sobre todo con la última, en el fortalecimiento y desarrollo de sus respectivas competencias. Esta situación y la natural rivalidad entre las dos islas de mayor importancia del archipiélago, Tenerife y Gran Canaria, van a marcar ya hasta nuestros días el panorama administrativo de Canarias y va a provocar de manera casi inmediata dos hechos importantes: la sustitución por el Estatuto Provincial de Calvo Sotelo de 20 de marzo de 1925 de la Diputación Provincial por una Mancomunidad Interinsular, con un claro fortalecimiento de los Cabildos Insulares, y la división del archipiélago en dos Provincias, las de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, por Real Decreto de 21 de septiembre de 1927, gobernadas por sus respectivas Mancomunidades Provinciales Interinsulares. Los recreados Cabildos Insulares van a llegar al cúlmén de su regulación jurídica con la Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 que en su artículo 10 va a realizar la primera consagración constitucional de estas Corporaciones Insulares ya tradicionales:

En las islas Canarias, además cada isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo Insular como cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne al de las provincias. Las islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico.

Como vemos ya incluye este precepto constitucional una autorización para que las Islas Baleares adopten un régimen similar que no va a ser usado hasta mucho más tarde, cuando el Real Decreto-Ley 18/1978 de 13 de Junio, que regula el

régimen preautonómico del archipiélago Balear, crea los Consejos Insulares y el Consejo General Interinsular, haciendo desaparecer la Diputación Provincial.

Esta organización administrativa de Canarias se va a mantener durante todo el régimen del General Franco, regulándose los Cabildos Insulares como un régimen local especial, dentro de la normativa provincial, considerándolos como un reflejo en el ámbito insular de las Diputaciones de Régimen Común, con dos diferencias importantes: una de carácter competencial asignándoles además de las competencias que ejercían las Diputaciones, otro bloque competencial basado en su legislación específica (recordemos el art. 5 de la Ley de 11 de julio de 1912 y el Reglamento de 12 de octubre del mismo año); y otra, a mi juicio mucho más importante y que los distancia claramente de las Diputaciones Provinciales, que es la relación con los Ayuntamientos en la designación de los componentes de unos y otros, y que va a ir configurando a los Cabildos como órganos de gobierno y representación directa de las islas y a las Diputaciones como “Ayuntamiento de Ayuntamientos”, es decir, como aglutinadora de los municipios a través de la integración de sus concejales para equilibrar los intereses municipales y defender los provinciales.

Así vemos que, mientras el art. 142 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952, establece que el número de Diputados provinciales en representación de entidades económicas, culturales y profesionales no podrán exceder de la mitad de los representantes de los Ayuntamientos de la provincia, el art. 426 del mismo Cuerpo Legal regula que los componentes de los Cabildos Insulares se distribuyen al 50% entre ambas representaciones.

Esta diferencia se completa con la primera regulación democrática de elecciones locales, a cargo de la Ley 39/1978 de 17 de julio, que establece en un Título III un régimen de elección de 2^º grado, por y entre los concejales de los Ayuntamientos de la Provincia, agrupados por Partidos Judiciales,

para los Diputados Provinciales; y en cambio tipifica, en su Título IV, un sistema de sufragio universal, directo y secreto para los Consejeros de los Cabildos Insulares. Esta dicotomía es mantenida en la vigente Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio de Régimen Electoral General.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Para enmarcar el terreno en que nos vamos a mover, recordemos que nuestra vigente Constitución institucionaliza el llamado Estado de las Autonomías, mediante una declaración política contenida en su art. 2º:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Y una declaración administrativa, contenida en su art. 137:

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Con ello va a poner en el escenario de la organización de la Administración Pública un nuevo escalón administrativo, el autonómico, que en el caso de Canarias y del papel de los Cabildos va a tener especial significación.

Nuestra vigente Carta Magna va a ser también la segunda de las Constituciones Españolas que va a hacer una referen-

cia específica a la Isla y a los Cabildos, siguiendo así el precedente de la Constitución de 1931 que ya citábamos.

Efectivamente, el art. 141.4 establece:

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

Si analizamos este precepto veremos que está encuadrado en el Capítulo II del Título VIII, dedicado a la Administración Local, con lo que queda totalmente inequívoca la naturaleza de Entidad Local de la Isla y de Corporación Local de sus órganos de representación y administración: los Cabildos o Consejos.

En segundo lugar, el contenido de este artículo es imperativo y no simplemente habilitador o legitimador, por lo que no deja opción al legislador ordinario para otras alternativas; imperatividad que en esta ocasión, separándose de la opción escogida por el Constituyente de 1931, extiende a los Consejos Insulares. Reflexionemos que, en los dos casos, el carácter imperativo de ambas Cartas Magnas coincide con la previa existencia de los organismos a los que se refiere: en 1931 sólo a los Cabildos ya creados por la Ley de 1912 y sin alcanzar a los Consejos, que no existían; y en 1978 extendiéndose ya a éstos que habían sido creados, en el mismo año, por Real Decreto Ley de 13 de junio.

Si seguimos comparando ambos preceptos constitucionales veremos que el de 1978 es más conciso, sin condicionar el posterior desarrollo legislativo, frente a la mayor concreción del Constituyente republicano que establece que los Cabildos Insulares tendrán "...funciones y facultades administrativas iguales a las que la Ley asigne al de las provincias".

Tenemos pues, reconocido constitucionalmente un régimen especial para el archipiélago canario con una entidad local, Isla, con una administración en forma de Cabildo. Por otro lado, el mismo Capítulo II del Título VIII en su artículo

140 está consagrando la existencia de otro ente local, el Municipio, y de su órgano de gobierno y administración, el Ayuntamiento. Y por último, el propio artículo 141 en sus apartados 1 y 2, está asegurando la pervivencia de la Provincia al exigir una Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales para su modificación, y estableciendo como órgano de gobierno y administración a las “Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo”.

Como consecuencia de todo ello en Canarias, a partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía de 10 de agosto de 1982, nos encontramos con una Comunidad Autónoma, con su administración; dos Provincias, con sus correspondientes Mancomunidades Provinciales Interinsulares, las Islas, con sus respectivos Cabildos Insulares; y los Municipios, con sus correspondientes Ayuntamientos. Analicemos someramente cómo regula este entramado administrativo el Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado por Ley Orgánica 101/1982 de 10 de agosto. El estatuyente canario, toma varias opciones como premisas de la organización del archipiélago. La primera es crear una organización autonómica *ex novo*, con independencia de las estructuras existentes, aunque no desconociendo éstas y estableciendo nexos interadministrativos con ellas. Quizás el art. 7 sea el que mejor refleje esta premisa:

Uno. Los poderes de la Comunidad Autónoma se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente.

Dos. 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.

La segunda opción es apoyar esta organización territorialmente en las islas y los municipios, obviando totalmente el escalón provincial, salvo para el reparto equilibrado de la

composición del parlamento autónomo y para la ubicación de la capitalidad compartida. Esta segunda premisa está contenida en su artículo 22.1.:

Canarias articula su organización territorial en siete islas, y éstas a su vez en municipios, cuyas instituciones de gobierno local son, respectivamente, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos.

Y confirmada con la práctica desaparición de las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, salvando su representación provincial garantizada por la Constitución que ejecuta la Disposición Transitoria Séptima.

Las competencias, medios y recursos que, de acuerdo con el ordenamiento vigente, corresponden a las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, serán traspasados a las Instituciones de la Comunidad Autónoma. A estos efectos, se constituirá una Comisión Mixta formada por los representantes de los poderes de la Comunidad Autónoma y de los Cabildos Insulares, que procederá a la asignación concreta de aquellas competencias, medios y recursos, ajustándose a un calendario aprobado al respecto por los Órganos insulares.

A los actuales integrantes de las plantillas de dichos Organismos, les serán respetados todos los derechos, de cualquier orden y naturaleza que le correspondan en el momento del traspaso.

LOS CABILDOS INSULARES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y EN LAS LEYES DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE CANARIAS

En relación directa ya con el objeto de esta conferencia veamos como regula a los Cabildos Insulares el Estatuto del 82 estableciendo como sistemática analizar esta regulación, el desarrollo que de la misma hace primero la Ley 8/1986 de 18 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y después la Ley 14/1990 de 26 de julio, que deroga la anterior y a su vez es modificada parcialmente por la Ley 4/1996 de 5 de noviembre, para terminar examinando la reforma estatutaria aprobada por Ley Orgánica 4/1996 de 30 de diciembre.

Pues bien, la gran novedad respecto a los Cabildos Insulares del Estatuto del 82 fue la atribución a éstos de una segunda naturaleza jurídica que venía a sumarse a la que siempre había ostentado de órgano de gobierno y administración de una entidad local, la Isla. Esta nueva naturaleza es la de Institución de la Comunidad Autónoma que se desprende de la inclusión de los Cabildos como administración propia de la isla en el punto dos del art. 7, encuadrado en el Título Primero dedicado a las Instituciones de la Comunidad Autónoma, y de su regulación en el art. 22, único componente de la Sección III, "Del gobierno de los territorios insulares", del citado Título Primero. Sin embargo no contiene el Estatuto ninguna declaración taxativa de esta doble naturaleza, labor que lleva a cabo el legislador territorial, en la Ley 8/1986, cuyo art. 3, establece:

Los Cabildos Insulares son, simultáneamente, órganos de gobierno y administración de cada isla e Instituciones de la Comunidad Autónoma.

Estimo que es este el momento adecuado para dejar sentadas unas consideraciones sobre esta doble naturaleza de los

Cabildos, cuestión que va a ir apareciendo de manera recurrente en todo el desarrollo de la sistemática que antes anuncié. En mi opinión, la Isla, desde la creación de aquéllas “Corporaciones administrativas llamadas Cabildos insulares, en cada una de las siete islas que forman el Archipiélago Canario”, establecido en el art. 5 de la Ley de 11 de julio de 1912, por no citar sus rancios antecedentes de 1494, tiene una clara naturaleza de entidad local reconocida por todo el ordenamiento jurídico posterior, consagrada constitucionalmente por el art. 10 de la Constitución de 1931 y el art. 141.4 de la vigente Constitución de 1978, incluido en el Capítulo II del Título VIII, dedicado a la Administración Local y claramente establecida en el artículo 3.1. de la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local: “Son Entidades Locales Territoriales: a) El Municipio, b) La Provincia, c) La Isla en los Archipiélagos balear y canario”. Asimismo no admite ninguna duda que el Órgano de gobierno y administración de esa Entidad Local llamada Isla, en Canarias es el Cabildo Insular, tras el examen del citado artículo 141 de la Constitución y del art. 41.1 de la Ley 7/1985: “Los Cabildos, como órgano de gobierno, administración y representación de cada isla...”.

Sin embargo, su naturaleza de Institución de la Comunidad Autónoma, en la regulación estatutaria, es difusa y controvertida, ya que el propio Estatuto no da siempre el mismo significado al término “Institución de la Comunidad Autónoma” e incluso, usa con distinta amplitud el concepto de “Comunidad Autónoma.”

Por lo tanto, desde mi punto de vista, es predominante en los Cabildos Insulares su naturaleza de órgano de gobierno y administración de la entidad local Isla, y con esa óptica voy a desarrollar esta disertación.

Desde esta perspectiva y en congruencia con la regulación constitucional, la Ley 7/1985, además de establecer la personalidad jurídica del ente local Isla, como ya hemos visto, establece claramente su autonomía en el art. 1.2.: “La Provincia y, en su caso la Isla gozan asimismo de idéntica autonomía para

la gestión de los intereses respectivos”. Para que la personalidad jurídica y la autonomía de una persona jurídica pública no sea una pura entelequia, es necesario que esté dotada de unas potestades y de unas competencias.

Es el artículo 4.1. el encargado de especificar las potestades que le corresponden a las Islas junto con los otros Entes Locales Territoriales (Municipio y Provincia).

En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden, en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas:

- a) Las potestades reglamentarias y de autoorganización.
- b) Las potestades tributaria y financiera.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) La inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes; las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En consecuencia con lo dicho, cuando analicemos a los Cabildos Insulares a luz de las distintas Normas, deberemos

ocuparnos de su organización y funcionamiento y de sus competencias, aunque entiendo que no es objeto de esta exposición entrar a fondo en el estudio de estas últimas.

Siguiendo pues esta línea, vemos que la Ley 7/1985 establece las líneas generales del bloque competencial de los entes locales territoriales:

1. Las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación.
Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades locales territoriales sólo podrán ser determinadas por Ley.
2. Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación, en su programación y ejecución, con las demás Administraciones públicas.
3. Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad Local.

Deberán tenerse muy en cuenta estos principios al analizar la regulación que sobre las Islas y los Cabildos insulares contiene el desarrollo territorial de los preceptos estatutarios.

El art. 8 del mismo Cuerpo Legal contiene una función digna, asimismo de tener en cuenta, cuando prevé la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica por parte de las Islas.

El art. 9 hace una declaración general de uniformismo, si bien contempla ya la excepción de los regímenes especiales municipales y provinciales que regula la propia Ley 7/85;

entre estos últimos está, como sabemos, el régimen especial de carácter insular, del art. 41 de la Ley.

1. Los Cabildos, como órgano 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 les corresponden por su legislación específica.
2. En el Archipiélago Canario subsisten las Mancomunidades Provinciales Interinsulares exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales. Integran dichos órganos los Presidentes de los Cabildos Insulares de las Provincias correspondientes, presidiéndolos el del Cabildo de la Isla en que se halle la capital de la Provincia.

El número 1 de este artículo, con su remisión a las Diputaciones Provinciales va a dejar prácticamente zanjada la regulación de los Cabildos Insulares como órgano de gobierno de la entidad local Isla, tanto en organización y funcionamiento, como en competencias, respetando no obstante en este último aspecto su especialidad: “..., Sin perjuicio de las que les corresponden por su legislación específica”. Debemos entender pues que los Cabildos Insulares, en su naturaleza de Corporaciones Locales, están básicamente regulados, en su organización y funcionamiento por lo previsto en el Título V de la Ley 7/1985: “Disposiciones comunes a las entidades locales”; y por el Título III “La Provincia”, Capítulo 1: “Organización” y por el Capítulo II del mismo título, en cuanto a competencias, sin perjuicio, como antes veíamos de las que le corresponden por su legislación específica.

Es pues, sólo en el aspecto competencial donde se le reconoce especialidad a los Cabildos. Opción, bien distinta es

la que escoge el legislador para los regímenes Provinciales Especiales de tipo histórico, que regula en el artículo 39 de la Ley.

Los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, las disposiciones de la presente Ley les serán de aplicación con carácter supletorio.

Ya tendremos ocasión de volver sobre este tema más adelante.

El resto de la normativa básica sobre Cabildos, como Corporaciones Locales, en lo que se refiere a su composición y elección de sus miembros, está recogida en la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio de Régimen Electoral General, artículo 201.

Resumiendo, del análisis de la legislación estatal de las entidades locales se concluye que los Cabildos Insulares son miméticos de las Diputaciones Provinciales en cuanto a organización y funcionamiento; se separan un poco de las Diputaciones en el aspecto competencial, ya que asumen las competencias de ésta ampliándolas, con las de su legislación específica; y se separan totalmente de las Diputaciones en el aspecto de composición y elección de sus miembros, configurándose, al igual que los Ayuntamientos como Corporaciones de representación directa.

Todas estas consideraciones son totalmente válidas en la actualidad.

Sigamos pues, con la sistemática que antes anuncié, examinando las referencias a los Cabildos Insulares que contiene el Estatuto de 1982, a parte del comentado Artículo 7. Es en la Sección Primera del mismo Título I, dedicada al Parlamento, donde, en el artículo 11.4, aparecen de nuevo los Cabildos, a los que, junto con el Gobierno Canario, los Dipu-

tados regionales y los ciudadanos (iniciativa popular), legítima para ejercer la iniciativa legislativa. Esta atribución será regulada por el Reglamento del Parlamento de Canarias de 1983, reformado en 1991.

La regulación estatutaria de los Cabildos se centra en el artículo 22, único componente de la Sección III: “Del Gobierno de los Territorios Insulares”.

Uno. Canarias articula su organización territorial en siete islas, y éstas a su vez en municipios, cuyas instituciones de gobierno local son, respectivamente, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos.

Dos. El Cabildo constituye el órgano de gobierno y administración insular. Tendrá autonomía plena en los términos que establece la Constitución y su legislación específica conforme a lo expuesto en el artículo treinta y dos del presente Estatuto.

Tres. A los Cabildos Insulares les corresponde el ejercicio de las funciones que les son reconocidos 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, en los términos que establezcan las Leyes de su Parlamento. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporados los medios económicos, materiales y personales que correspondan.

Los Cabildos asumen la representación ordinaria en cada isla de la Administración autónoma, y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios.

Cuatro. El Gobierno canario coordinará la actividad de los Cabildos Insulares en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma.

El primer comentario que provoca este artículo es una cierta incongruencia entre el título de la Sección “Del Gobierno de los territorios Insulares” y la inclusión en el punto Uno de los Municipios y sus “instituciones de gobierno local”, los Ayuntamientos. Vemos que, como comentaba antes el término “instituciones” es usado por el Estatuto con muy diversos significados.

Otra característica de este artículo, que ya citaba antes, es que no distingue la regulación del Cabildo como Corporación Local y como Institución de la Comunidad Autónoma. Así tiene claras referencias a la primera de estas naturalezas, como “... cuyas instituciones de gobierno local son, respectivamente los Cabildos Insulares...”; o “El Cabildo constituye el órgano de gobierno y administración insular”. Y por otra parte incluye competencias que parecen responder a su naturaleza de institución de la Comunidad Autónoma, como “Los Cabildos asumen la presentación ordinaria en cada isla de la Administración autónoma”. Quiero hacer hincapié en que también en este artículo, núcleo de la regulación estatutaria de los Cabildos, se declara de una manera taxativa una doble condición de Corporación Local e Institución autonómica.

Voy a destacar una serie de extremos interesantes del artículo 22, sin entrar en profundidad en su estudio: Declara la autonomía plena del Cabildo en los términos que establece la Constitución (artículo 141) y su legislación específica conforme a lo dispuesto en el artículo 32 del presente Estatuto. Parece pues indicar que la “legislación específica” a la que se refiere es la que apruebe el Parlamento Canario en ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo en materia de Régimen Local, que le atribuye en artículo 32.1 del Estatuto. Las citadas referencias normativas indican que el Estatuto se está refiriendo en el punto 2 del art. 22 al Cabildo como Corporación Local, y como tal le está otorgando *autonomía plena*.

El punto 3, se dedica exclusivamente al aspecto competencial. En su párrafo primero cita los diferentes bloques competenciales que puede ejercer el Cabildo, en base al cri-

terio del *sistema de asignación*: Propias, Transferidas por la Comunidad Autónoma; Delegadas por la Comunidad Autónoma; y “la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno Canario, en los términos que establezcan las Leyes de su Parlamento”, que puede amparar las encomiendas de gestión. Desde mi opinión, este párrafo engloba las distintas competencias que ejercerán los Cabildos como órganos de gobierno de la entidad local Isla:

En cambio, como antes indiqué, el contenido competencial del segundo párrafo de este punto 30 del artículo 22, me parece más propio del Cabildo como institución de la Comunidad Autónoma.

Por último, el punto 40 del repetido artículo 22 deja patente la obligación y el derecho de la Comunidad Autónoma de velar por los intereses regionales y al mismo tiempo la necesidad del respeto a la autonomía de los Cabildos para la defensa del interés insular, al encomendar a aquélla la coordinación de la actividad de los Cabildos Insulares “en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma”.

a) Ley 8/1986 de 18 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

Como regulación Territorial desarrolladora de los preceptos estatutarios, en uso de las facultades que, como desarrollo legislativo le otorgan los artículos 32.1 (Régimen Local) y 32.2 (Régimen Jurídico de la Administración Canaria), el Parlamento de Canarias aprobó la Ley 8/1986 de 18 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, con 164 artículos, distribuidos en cuatro Títulos; 2 Disposiciones Adicionales; 3 Transitorias; 3 Finales y 1 Derogatoria.

Regula esta Ley las Administraciones Autonómica, Insular y Municipal; y aunque ha sido conocida por la Ley de

Cabildos, quizás por la novedosa consideración de éstos como instituciones autonómicas, si atendemos a la dedicación que le da a las distintas administraciones, debería conocerse por Ley de Municipios Canarios, ya que el Título III, dedicado a los Cabildos cuenta solamente con 13 artículos, mientras que el Título IV, dedicado a los Municipios, se compone de 115 artículos, constituyendo un auténtico Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de los Municipios Canarios. No olvidemos a este respecto que, tras la modificación del artículo 5 de la Ley 7/1985 impuesta por la Sentencia 214/1989 de 21 de diciembre, del Tribunal Constitucional, la legislación territorial que desarrolla los preceptos básicos de la citada Ley tiene prioridad sobre los respectivos Reglamentos Orgánicos de las Entidades Locales.

El artículo 3 de la Ley 8/1986 nos marca, de una manera condensada, la perspectiva con que ésta va a regular los Cabildos Insulares:

1. Los Cabildos Insulares son, simultáneamente, órganos de gobierno y administración de cada isla e Instituciones de la Comunidad Autónoma.
2. La posición jurídica de los Cabildos, en cuanto órganos de gobierno de la Entidad Local Isla, se determinará por la legislación básica del Estado y la que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de aquélla y su dotación competencial se sujetará a las disposiciones sectoriales.
3. En cuanto Instituciones de La Comunidad Autónoma, los Cabildos ejercen competencias y prestan servicios de ésta en los términos de la presente Ley.

Insistimos en que el punto 1 es la primera declaración normativa concreta de la doble naturaleza de los Cabildos, que son tratadas por separado en los puntos 2 y 3 siguientes. Vemos cómo la redacción del punto 2 referido al Cabildo

como órgano de Gobierno de la Entidad Local Isla produce la impresión de que esta Ley no se va a encargar de su regulación como tal, remitiendo a “la legislación básica del Estado”, “la que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de aquella” y a “disposiciones sectoriales”. En contraposición, el punto 3 dedicado a los Cabildos como Instituciones de la Comunidad Autónoma, reclama para esta Ley la regulación de este aspecto: “... ejercen competencias y prestan servicios de ésta en los términos de la presente Ley”. La segunda impresión que se saca de la lectura de los puntos 2 y 3 de este artículo 3º, es que la Ley 8/86 va a tratar de los Cabildos Insulares solamente desde su aspecto competencial, obviando lo referente a su organización y competencias. El examen del Título III, “de los Cabildos Insulares”, por una parte nos aclara que la primera impresión de la que antes hablé, no es exacta ya que dedica cada capítulo de los dos que componen este título al Cabildo como Institución de la Comunidad Autónoma y como Entidades Locales, respectivamente. Por otra parte, ese examen confirma la segunda impresión antes citada, pues en ninguno de los dos Capítulos, se regula la organización y el funcionamiento de los Cabildos Insulares y para terminar de confirmarla está el contenido del artículo 50:

1. Los Cabildos Insulares, en su organización y funcionamiento, se regirán por sus propios Reglamentos internos con el límite de lo preceptuado en estas materias por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.
2. La Comunidad Autónoma se reserva la potestad de legislar sobre los principios necesarios para armonizar las disposiciones de los Cabildos sobre su organización y funcionamiento, cuando lo exija el interés general regional.

Por tanto, el análisis de la regulación de los Cabildos Insulares en la Ley 8/1986 se va a limitar al aspecto compe-

tencial. Desde esta perspectiva, la primera consideración es que a los tradicionales bloques competenciales que los Cabildos ejercían como órgano de gobierno de la Entidad Local Isla, de los que ya hemos hablado, y que recoge el artículo 46, la Ley, en su artículo 47 añade un nuevo bloque competencial:

Los Cabildos Insulares asumirán como propias las funciones que, de conformidad con el art. 9 de esta Ley, las transfieran las Leyes de la Comunidad Autónoma de Canarias en el ejercicio de las competencias legislativas”. Y en su punto 20 este mismo artículo hace el primer ejercicio de esta previsión, transfiriendo a los Cabildos la actividad pública en las materias que a continuación detalla en una larga relación de hasta 19 apartados.

La segunda consideración es que en el Capítulo Primero de este Título III, dedicado a los Cabildos como Instituciones de la Comunidad Autónoma, la Ley 8/86, por un lado atribuye directamente nuevas competencias, como la iniciativa legislativa ante el Parlamento de Canarias, la colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos del Gobierno de Canarias, y la representación ordinaria del Gobierno de Canarias en cada Isla; y por otro, prevé el ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma por parte de los Cabildos Insulares, por delegación o encomienda de gestión ordinaria, estableciendo el art. 43, al igual que para las transferidas lo hiciera el 47, una relación de materias, de 10 apartados, en las que los Cabildos ejercerán funciones por delegación o por gestión ordinaria. En este punto, es curioso resaltar la contradicción de lo previsto en el citado artículo 43.1: “Asimismo los Cabildos Insulares actúan en su condición de Instituciones de la Comunidad Autónoma... y asumiendo las que le *sean transferidas* de conformidad con lo previsto en el Capítulo II de este título”, con el hecho de que ese Capítulo II, cuyo artículo 47 como antes veíamos regula las transferencias

de funciones, se refiere a los Cabildos Insulares como Entidades Locales.

Resumiendo pues, la Ley 8/86 asigna a los Cabildos Insulares, como Corporaciones Locales, las competencias que ya tenían atribuidas por el Ordenamiento Jurídico, más las propias de la Comunidad Autónoma que les sean transferidas por Ley del Parlamento Canario, incluyendo ya en la propia Ley la transferencia en una serie de materias. Y, como Instituciones de la Comunidad Autónoma: la iniciativa legislativa; la colaboración en la ejecución de los acuerdos del Gobierno de Canarias; la representación ordinaria de dicho Gobierno en cada isla; y las propias de la Comunidad Autónoma que les sean *delegadas o encomendadas en gestión ordinaria* por Ley del Parlamento de Canarias, incluyendo ya, así mismo, una serie de materias a ejercer por los Cabildos por delegación o encomienda de gestión.

Cerraré el comentario de la Ley 8/86 con la referencia a las reglas generales que sobre el reparto competencial entre las Administraciones Públicas Canarias, contienen los Capítulos II y III del Título Primero. El primero de ellos incluye dos directrices: la que se refiere al reparto de la titularidad competencial, a través de las transferencias; y la que se refiere al reparto del ejercicio de las competencias, a través de las delegaciones y encomiendas de gestión. La primera de las citadas directrices se encuentra en el artículo 9 que establece que la atribución a los entes locales deberá hacerse, aplicando los principios contenidos en el artículo 2.1. de la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local.

1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas reguladoras de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las

Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Y en el artículo 21.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Dos. La organización de la Administración Pública canaria responderá a los principios de eficacia, economía y máxima proximidad a sus ciudadanos.

En cuanto a las directrices para el reparto del ejercicio de las competencias, las encontraremos en los Artículos 7 y 8:

7. El ejercicio de las competencias a las que se refiere el artículo anterior corresponderá a la Administración propia de la Comunidad Autónoma de Canarias siempre que, además de estar implicado un interés general de la Región, concurren cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a) Que la adecuada satisfacción del interés público y la defensa de los principios rectores establecidos en los artículos 1 y 5.2 del Estatuto de Autonomía, hagan preciso el desempeño regional de las funciones que abarque la competencia.
- b) Que la naturaleza de la actividad o el servicio prestado imponga su organización regional por razones sociales, de eficacia o de economía.

- 8.1. Cuando no se aprecien las circunstancias previstas en los apartados a) y b) del artículo anterior, ni el interés general al que sirve la competencia exija una acción administrativa regional y los principios de eficacia, economía y máxima proximidad a los ciudadanos así lo aconsejen en el caso concreto, el ejercicio de la competencia se asignará a los Cabildos Insulares a título de gestión ordinaria como Instituciones de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la retención por la Administración Autónoma de la plena disposición sobre dicha competencia conforme a esta Ley.
2. En el supuesto de que esta última reserva de la disposición sobre la competencia no sea indispensable para la adecuada protección del interés general regional, la atribución de la competencia a los Cabildos Insulares se hará a título de delegación y en idéntica condición de Instituciones de la Comunidad.
 3. No serán trasladables a los Cabildos Insulares las funciones normativas, de planificación y coordinación en relación con competencia alguna de carácter regional.

Por último, el Capítulo III, dedicado a las Relaciones Administrativas, regula las condiciones, requisitos y procedimientos de las Delegaciones y Encomiendas de Gestión Ordinaria. Esta regulación, para las Transferencias, está contenida en los artículos 48 y 49, y Disposición Transitoria Tercera de la Ley. En cumplimiento de esta normativa, el Gobierno de Canarias aprobó el Decreto 54/1988 de 12 de abril que regula la Metodología para la valoración de las competencias transferidas, publicado en el Boletín Oficial de Canarias n^o

58 de 9 de mayo de 1988 y los Decretos nº 57, 58, 59, 61 y 62 de 1988, publicados en el B.O.C. nº 61 de 16 de mayo, de transferencias de funciones y servicios en una serie de materias, y en cuyos preámbulos ya se manifestaba la voluntad del Gobierno Autónomo de remitir al Parlamento un Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 8/1986, “a fin de ampliar el conjunto de funciones transferidas a los Cabildos Insulares para obtener su definitiva consolidación como órgano de gobierno insular”. Esta voluntad cristaliza, no en una simple modificación de la Ley 8/1986, sino en su derogación y sustitución por la Ley 14/1990 de 26 de julio de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, publicada en el B.O.C. nº 96 de 1 de agosto, que permanece vigente en la actualidad, con la modificación parcial contenida en la Ley 4/1996 de 5 de noviembre.

b) Ley 14/1990 de 26 de julio de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

La Ley 14/1990 tiene una serie de coincidencias con su antecesora, la Ley 8/1986: La primera es, naturalmente, la materia que regula: Las Administraciones Públicas Canarias y sus interrelaciones. La segunda, su extensión y estructura: 169 artículos, frente a los 164 de la Ley 8/86; 5 Títulos, 6 Disposiciones Adicionales, 7 Transitorias, 1 Derogatoria y 2 Finales, junto a los 4 Títulos, 2 Adicionales, 3 Transitorias, 3 Finales y 1 Derogatoria de su antecesora. La Tercera, las características de su contenido material: también la Ley 14/1990 regula el sistema de distribución competencial y las relaciones interadministrativas, sobre todo entre Comunidad Autónoma y Cabildos, la doble naturaleza de éstos y un detallado régimen de organización y funcionamiento de los Municipios que le ocupa 114 de sus 169 artículos. Y, por último, la cuarta coincidencia es que contempla a los Cabildos, casi exclusivamente desde el punto de vista competencial, con la excep-

ción de la Disposición Adicional 5^a que hace referencia a la organización de los mismos.

No obstante, es evidente que la nueva Ley debe contener aspectos que la diferencien de la Ley 86, que den respuesta al estado de insatisfacción que durante sus cuatro años de vigencia había producido dicha Ley y que se reflejaba en el preámbulo de los Decretos de Transferencias del 88 que antes cité. Se estimaba que la Ley no había dado adecuada aplicación a los principios del artículo 2.1 de la Ley 7/1985 y del artículo 21.2 del propio Estatuto de Autonomía y que era necesario ampliar el conjunto de funciones transferidas a los Cabildos para que llegaran a ser auténticos órganos de gobierno insulares. Se refuerza, tanto en la Exposición de Motivos como en los artículos 11 y 12, la autonomía de la Isla, como ente Local, y la necesidad de potenciarla con la Transferencia de todas aquellas competencias propias de la Comunidad Autónoma, en las que predomine un *interés insular*. Así mismo es de destacar, por la importancia que tiene como criterio de interpretación de los medios que acompañan a las funciones transferidas, la declaración del artículo 12.2: “La Comunidad Autónoma garantizará la suficiencia financiera de los Cabildos Insulares para el ejercicio de las competencias transferidas”.

Los artículos 9 y 10 establecen, de una manera muy parecida a como lo hacía la Ley 8/86, los criterios para determinar que competencias, cuya titularidad se reserva la Comunidad Autónoma, deben ser ejercidas directamente por ésta, y cuáles deben ser ejercidas por los Cabildos, si bien es de resaltar que como técnica de traslación del ejercicio, en este último caso, prevé exclusivamente la Delegación, haciendo desaparecer la Encomienda de Gestión Ordinaria. La Ley 14/90 hace, en su artículo 5, una declaración de la doble naturaleza de los Cabildos y una referencia a las respectivas posiciones jurídicas, semejantes a las que hacía la Ley 8/86. Sin embargo, cambia de técnica al enumerar las competencias genéricas de los Cabildos Insulares en el artículo 36.2.

2. En consecuencia, los Cabildos Insulares, bajo la dirección y responsabilidad de sus órganos de gobierno.
 - a) Ostentan iniciativa legislativa en el Parlamento de Canarias.
 - b) Colaboran en el desarrollo y ejecución de los acuerdos del Gobierno de Canarias.
 - c) Asumen la representación institucional ordinaria del Gobierno de Canarias en cada isla.
 - d) Ejercen las competencias propias que les garantiza la Constitución, la legislación básica de régimen local y las leyes sectoriales del Estado para el cumplimiento de sus fines.
 - e) Son titulares de las competencias administrativas autonómicas que les transfieran ésta u otra Ley del Parlamento de Canarias.
 - f) Ejercen las competencias de la titularidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que les sean delegadas previa autorización de ésta u otra Ley del Parlamento de Canarias.
 - g) Ejercen las competencias de titularidad estatal que les sean delegadas por la Administración Estatal.

Como vemos, no separa las que le corresponden al Cabildo como Corporación Local y como Institución de la Comunidad Autónoma, ni tampoco lo hace cuando en los Capítulos siguientes desarrolla cada una, salvo la excepción del Capítulo IV, Sección Primera, que al regular las llamadas Competencias propias, cita en el art. 41 a los Cabildos Insulares como “Corporaciones Locales Territoriales”.

Sin embargo, el legislador aclara esta cuestión en la Exposición de Motivos al manifestar que en el aspecto de

Institución de la Comunidad Autónoma, se desarrollan las facultades de “iniciativa legislativa”, “representación ordinaria del Gobierno de Canarias” y “Ejercicio de las competencias administrativas propias de la Comunidad Autónoma”. Así mismo, aclara en el artículo 10 este aspecto en cuanto a las delegaciones: “podrá ser delegado en los Cabildos Insulares en su condición de Instituciones de la Comunidad Autónoma...”.

Un trasfondo que subyace en toda la regulación que de las relaciones interadministrativas y distribución competencial hace la Ley 14/1990 son los conceptos de “interés regional” e “interés insular”. En defensa del primero, establece una completa ordenación de la coordinación administrativa por parte de la Comunidad Autónoma: “El Gobierno de Canarias coordina el funcionamiento de las Administraciones Públicas de Canarias” (art. 3); “no serán delegables en los Cabildos funciones normativas, de planificación y coordinación en relación con competencias de carácter regional” (art. 10.2); dedica toda una Sección, la 3ª del Capítulo III del Título Primero, a la Coordinación Administrativa; e incluso llega a reservar nada menos que un Título de la Ley, el Tercero, para prohibir expresamente las Federaciones o Mancomunidades de Cabildos Insulares.

Con la misma decisión defiende el concepto de interés insular a la hora de establecer qué funciones y servicios deben ser transferidos a los Cabildos, o qué otros deben ser ejercidos por los mismos a través de la delegación (artículos 45.1 y 10 respectivamente, recogiendo en este último expresamente los principios de eficacia, economía, descentralización y máxima proximidad a los ciudadanos). Es a través de todos estos principios cómo la Ley 14/1990 refuerza y potencia el campo competencial de los Cabildos, más que aumentando las materias a transferir y delegar que enumera en las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda, en relación a las previstas en los artículos 47 y 43 de la Ley 8/86 respectivamente. Y por tanto depende del uso e interpretación que se

de a esos principios, que esa potenciación se haya llevado a efecto. Para recoger esos principios y los mecanismos establecidos, para la asunción de las Transferencias y concreción de los medios, en las Disposiciones Transitorias Tercera a Séptima de la Ley 14/1990, se aprobó una nueva Metodología por Decreto 149/1994 de 21 de julio que derogó el de 12 de abril de 1988 que antes citábamos; dictándose así mismo los Decretos del 150 al 159/1994 de Transferencias en diversas materias.

Para ultimar el análisis de la Ley 14/1990 veremos la única referencia, como ya decía, a la organización de los Cabildos, contenida en la Disposición Adicional Quinta:

Para garantizar la eficacia en la prestación de las nuevas funciones asumidas en virtud de esta Ley, los Cabildos insulares, mediante la modificación de sus Reglamentos orgánicos y relaciones de puestos de trabajo, adecuarán sus estructuras administrativas. A tal fin, los Cabildos insulares podrán crear órganos unipersonales, bien de carácter administrativo cuyas funciones serán ejercidas por funcionarios de carrera, como los Directores de Servicios, bien de carácter político, cuyo titular deberá ser un Consejero electo.

En ella ya se apunta la opinión del legislador de que los Cabildos, para prestar eficazmente el importante bloque competencial que van a asumir, necesitan establecer un régimen de organización y funcionamiento más ágil y adecuado que el que prevé la legislación para los entes locales de régimen común y, en concreto, para las Diputaciones Provinciales.

La preocupación porque efectivamente se llevaran a cabo los principios de organización administrativa que antes citaba y, en definitiva, por conseguir un adecuado entramado administrativo en Canarias, hizo que el Parlamento de Canarias en Resoluciones aprobadas el 28 y 29 de octubre de 1992, insta-

ra el cumplimiento de lo previsto en la Ley 14/90 y, para posibilitarlo, estableciera el criterio de completar, entre Transferencias y Delegaciones, “sectores compactos de actuación administrativa que signifiquen el cierre del proceso administrativo completo, siguiendo los principios de racionalidad y máxima eficacia y evitando toda duplicidad de gestión”.

La necesidad de establecer las habilitaciones legales precisas para llevar a la práctica esta filosofía, más la constatación de que “hay en la Ley 14/1990, aspectos insuficientemente regulados y que, por lo mismo vienen dando lugar a dudas de exégesis y a problemas de aplicación”, produjo la modificación parcial de la Ley 14/1990, mediante la Ley 4/1996 de 5 de noviembre, de cuya Exposición de Motivos está recogida la cita anterior. La reforma, básicamente consiste en potenciar el trámite de audiencia de los Cabildos y en aumentar las facultades de las Corporaciones Insulares respecto al personal delegado, aclarando el régimen jurídico de éste y estableciendo, en la Disposición Adicional Segunda, punto 2, la habilitación legal para poder delegar funciones en materia de gestión de personal. Es de destacar, así mismo, la habilitación que contiene el punto 3 de la citada Disposición Adicional Segunda:

Asimismo podrán delegarse las potestades que permitan completar las competencias transferidas generando sectores compactos de actuación administrativa.

Para llevar a la práctica lo previsto en la Ley 4/1996, en lo que a Delegaciones se refiere, por Decreto 43/1997 de 20 de marzo (publicado en el Boletín Oficial de Canarias nº 43 de 4 de abril) se aprueba la Metodología para valoración de las competencias que se deleguen a los Cabildos, de corte similar, en lo que cabe, a la Metodología para las Transferencias aprobada por el Decreto 149/1994; aplicándose ambos en las negociaciones de Transferencias y delegaciones que

actualmente se están sosteniendo entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos insulares.

BREVES REFLEXIONES DE DERECHO COMPARADO

Creo llegado el momento de hacer, como anunciaba al principio, un rápido análisis de situación de Comunidades Autónomas que tienen especial similitud con la Canaria, bien por razones geográficas, como la Balear, bien por contar históricamente con un régimen local especial como la Vasca.

En cuanto al Archipiélago Balear, su modelo de organización administrativa, partiendo de su realidad insular, tiene notables diferencias con el canario. Las causas de esas diferencias, a mi juicio, hay que buscarlas en una serie de realidades: la menor lejanía del territorio español continental, con lo que ello conlleva los aspectos social y económico; la indiscutible preeminencia de Mallorca sobre las demás islas, tanto poblacionalmente como histórica y económicamente; redundando en lo mismo, el antecedente de una sola Provincia, con una sola Diputación, sin disputas y rivalidades provinciales; el diseño simultáneo de la organización insular y del germen autonómico, puesto que es el Real Decreto-Ley 18/1978 de 13 de junio el que crea los Consejos Insulares, sustituye la Diputación Provincial por el Consejo General Interinsular y configura a éste como Órgano Preautonómico, con un fuerte contenido descentralizador a favor de los Consejos Insulares. Esta filosofía de íntima relación entre Consejos Insulares y organización regional por una parte, y fuerte descentralización competencial a favor de los Consejos Insulares, va a ser recogida por el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, aprobado por Ley Orgánica 2/1983 de 25 de febrero.

Como vemos, en lo que respecta a la administración local, el proceso que acabo de describir es muy semejante al que se estableció escalonadamente para Canarias en la Ley de 1912

y el Estatuto Provincial de 1925, pero la similitud se rompe con la división provincial de 1927 y, sobre todo, con el enfoque dado ya a la Organización Preautonómica y seguido por el Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982, de crear una organización ex novo, como ya hemos citado.

Así pues, se puede decir que ambas organizaciones tienen de común la existencia de unas Corporaciones Insulares que en ambos casos son incluidas en los respectivos Estatutos dentro del apartado dedicado a las Instituciones de la Comunidad Autónoma pero no declaradas estatutariamente de una manera expresa como tales; también en ambos casos, esta declaración expresa la hace la norma Territorial que desarrolla el Estatuto: en el caso balear la Ley 5/1989 de 13 de abril de Consejos Insulares.

En ambos casos, estas Corporaciones Insulares ostentan bloques competenciales como Corporaciones Locales, incluidas las competencias autonómicas que se les transfieren, y como Instituciones de la Comunidad Autónoma: las que ésta les delegue o encomiende y otras, como la Iniciativa Legislativa. Sin embargo el nivel de descentralización a través de transferencias (con una amplia relación de materias ya incluidas en el propio Estatuto) y de delegaciones, es mucho más fuerte en Baleares que en Canarias.

Y la nota diferenciadora esencial, de la cual derivan las demás, es la conexión Consejos Insulares-Parlamento Autónomo, que queda descrita en el artículo 38.1 del Estatuto de Autonomía de Baleares.

Cada uno de los Consejos Insulares estará integrado por los Diputados elegidos para el Parlamento, en las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera.

Veamos ahora el caso del País Vasco. Al igual que en Canarias, el País Vasco contaba con un régimen especial Foral para la regulación de los órganos de Gobierno de las tres provincias

vascas, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa; si bien hay que hacer constar que su nivel de especificidades era muy superior al de Canarias. Esta situación quedó sin efectos durante el régimen del General Franco con la excepción de los aspectos económicos de la Provincia de Álava (Concierto Económico con el Estado), que se reguló por Decreto-Ley de 10 de agosto de 1954. La Constitución de 1978 hace en su Disposición Adicional Primera un expreso reconocimiento de estos derechos históricos.

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre, habilita a los Territorios Históricos para recuperar su Régimen Foral Especial, en su artículo 3º:

Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar, o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno.

La Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local, incluye dentro de los Regímenes Especiales Provinciales, el Foral, que regula en su artículo 39:

Los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, las disposiciones de la presente Ley les serán de aplicación con carácter supletorio.

Es conveniente señalar que este precepto califica a los Órganos Forales, como los de gobierno y administración de la entidad local Provincia, remitiéndose al Estatuto Vasco y su desarrollo legislativo Territorial para la regulación de su régimen peculiar y declarando la aplicación supletoria de la propia Ley 7/85.

Este régimen especial de los órganos de gobierno de las tres provincias vascas se va a desarrollar pues en el propio Estatuto de Autonomía y fundamentalmente en la Ley Territorial 27/1983 de 25 de noviembre de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, conocida como Ley de Territorios Históricos. Como preceptos más importantes, a este respecto, del Estatuto de Autonomía Vasco, citaremos en primer lugar el art. 37, en el aspecto orgánico y competencial.

1. Los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos.
2. Lo dispuesto en el presente Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico.
3. En todo caso tendrán competencias exclusivas, dentro de su respectivos territorios, en las siguientes materias:
 - a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.
 - b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos.
 - c) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal pero que no excedan los límites provinciales.
 - d) Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.

- e) Régimen electoral municipal.
 - f) Todas aquéllas que se especifiquen en el presente estatuto o que le sean transferidas
4. Le corresponderá, asimismo, el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale.
 5. Para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada Territorio.

Y en segundo lugar, en el aspecto económico, está el artículo 41 que concede una enorme fuerza a los Territorios Históricos al mantener el sistema foral tradicional de Concierto Económico con el Estado, que deja en manos de las Diputaciones Forales “la exención, gestión, liquidación, recaudación e inspección de los impuestos”; asigna a las Instituciones de los Territorios Históricos, potestad de establecer y regular, en sus respectivas Provincias, el régimen tributario; y la participación, paritaria con la del Gobierno Vasco, de los territorios Históricos en la Comisión que acuerda el cupo que aporta el País Vasco en el Concierto con el Estado.

En cuanto a la Ley 27/83 de Territorios Históricos, es la paralela a nuestra Ley 14/1990. De ella hay que destacar, en lo que respecta a competencias, el art. 7 del cual voy a dar lectura a sus cuatro apartados, sin entrar en el contenido de cada uno.

- a) Los Órganos Forales de los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva, que ejercitarán de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos, en las siguientes materias.

- b) Corresponde a los Territorios Históricos el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes en las siguientes materias.
- c) Corresponde a los Territorios Históricos la ejecución, dentro de su territorio, de la legislación de las Instituciones Comunes en las siguientes materias.
- d) Corresponde a los Territorios Históricos el desarrollo normativo y ejecución de la legislación básica del Estado en aquellas materias atribuidas a la competencia exclusiva de aquellas.

Vemos que el bloque competencial es más propio de una Comunidad Autónoma que de una Entidad Local, especialmente las de carácter normativo.

En lo que respecta a organización, citaremos el art. 1.2.

De acuerdo con su tradición histórica, son Órganos Forales de los Territorios Históricos sus respectivas Juntas Generales y Diputaciones Forales.

El punto 1 del apartado a) del art. 7, que antes veíamos, establece como competencia de cada Territorio Histórico, “las normas electorales, organización, régimen y funcionamiento de sus Órganos Forales”. Dada la similitud de las Normas Forales de los distintos Territorios Históricos que regulan este aspecto, tomaré como ejemplo la Norma Foral 3/1987 de 13 de febrero, de Vizcaya.

Como excepción tenemos que decir que el capítulo dedicado en cada una de las Normas Forales a la Composición y Elección de las Juntas Generales, ha sido sustituido por la Ley del Parlamento Vasco 1/1987 de 7 de marzo, de la que comentaremos que el régimen establecido es muy parecido al previsto para las Diputaciones Provinciales en la Ley Orgáni-

ca 5/85 de Régimen Electoral General. El número de miembros de cada Junta General es de 51.

Para hacernos una idea de la naturaleza, contenido y competencias de los Órganos Forales, citaré algunos artículos de la mencionada Norma Foral de Vizcaya 3/1987:

Artículo 4.

1. Las Juntas Generales constituyen el Órgano máximo de representación y participación popular del Territorio Histórico.
2. Las Juntas Generales ejercen la potestad normativa en los términos establecidos en la presente Norma Foral, eligen al Diputado General, aprueban los Presupuestos a propuestas de la Diputación Foral y controlan la acción de ésta.

Artículo 5.

Las disposiciones de *carácter general* emanadas de las Juntas Generales, que se denominarán Normas Forales, son superiores en rango a los Decretos de la Diputación Foral. Dichas Normas estarán sometidas al control de legalidad.

Artículo 10.

Las Juntas Generales elegirán de entre sus miembros un presidente y una Mesa, que estará integrada por éste, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. Asimismo se elegirá una Junta Permanente.

Artículo 12.

1. La Diputación Foral es el órgano colegiado que, en la esfera de sus competencias, asume el gobierno y administración de Vizcaya, correspondiéndole la función ejecutiva, la potestad reglamentaria y la iniciativa normativa.
2. La Diputación Foral se compone del Diputado General y un número de Diputados Forales que no podrá exceder de diez.

Artículo 14.

1. El Diputado General ostenta la representación de la Diputación Foral, dirige y coordina las acciones de los Diputados Forales, expide los Decretos, ordena su publicación y ejerce las demás funciones que le atribuyan las Leyes y Normas Forales.
2. Los Diputados Forales desempeñan las funciones que les asigne el Diputado General en el Decreto de su nombramiento.
Los Diputados Forales que no reúnan la condición de Apoderados podrán asistir a las reuniones de las Juntas Generales con voz, pero sin voto.
3. Dentro de cada área de Gobierno de la Diputación Foral las direcciones generales específicas constituirán cargos de libre designación.

Artículo 21.

1. El Diputado General será elegido por las Juntas Generales de entre sus miembros, mediante votación secreta.
2. Cada grupo político o coalición electoral, con representación en las Juntas Generales, podrá presentar ante la Mesa un candidato a Diputado General.
3. Para la designación del Diputado General será necesario recurrir al menos, al voto de la mayoría absoluta del número legal de Apoderados en primera votación y el de mayoría simple en la siguiente. A tales efectos no se computarán las abstenciones.
4. Si celebrada la segunda votación a que se refiere el apartado anterior, se produjese empate, será designado Diputado General el candidato del grupo político o coalición que hubiese obtenido un mayor número de votos en las elecciones a Juntas Generales.

Como vemos las Provincias Vascas están gobernadas por un Órgano, Juntas Generales, equivalente en cierto modo al Pleno de la Diputación, pero con facultades normativas muy

potenciadas y atisbos organizativos parlamentarios; y otro Órgano de carácter ejecutivo, la Diputación Foral, que podríamos poner en paralelo con la comisión de Gobierno, con la diferencia de que sus miembros pueden no ser miembros del Pleno (Juntas Generales). Y por último, un Órgano unipersonal, el Diputado General elegido de manera casi idéntica al Presidente de la Diputación, pero que sólo preside la Diputación Foral y no las Juntas Generales.

MODIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

Como última cuestión a analizar me voy a referir a la Modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias, efectuada por la Ley Orgánica 4/1996 de 30 de diciembre, de una manera muy resumida y sólo en lo que incide en el objeto de esta conferencia. Debo citar, en primer lugar, por su importancia para clarificar conceptos, el apartado 2 del nuevo art. 8, que establece que es la Isla (entidad local) la que recibe las competencias que le atribuya el Parlamento de Canarias y que son los Cabildos Insulares, los que ostentan la doble naturaleza de Corporación Local e Institución de la Comunidad Autónoma. Citaré asimismo, el novedoso criterio de organización administrativa que incorpora el nuevo artículo 22.2: “y atención al *hecho insular*”, y la reaparición de la técnica de la “encomienda” que recoge el punto 3 del mismo artículo. Sin duda, el art. 23 (antiguo artículo 22) es el más importante para el fin que nos ocupa. De este artículo haré algunas consideraciones en dos aspectos, el competencial y el organizativo.

En el primero hay que destacar la declaración de “autonomía plena”, que otorga el legislador estatuyente a la Isla en el ejercicio de los intereses propios, superando así la declaración de “autonomía”, que para Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas consagra el art. 137 de la Constitución.

Igualmente es digna de destacar la distribución de competencias que el art. 23 hace en sus puntos 4 y 5, incluyendo en el primero las que tiene la Isla (Entidad Local) y entre ellas “las que se transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma”, y en el segundo, las que ejerce el Cabildo Insular como Institución de la Comunidad Autónoma, que limita a la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración Autónoma y a la ejecución de competencias en su nombre (encomienda).

Podría llegarse a la conclusión de que todo lo demás, incluida la iniciativa legislativa, lo realiza el Cabildo Insular como órgano de gobierno de la entidad local, Isla.

En el aspecto organizativo, es indudable la importancia del punto 3 del artículo que estamos comentando, en el que el legislador estatuyente, siguiendo probablemente la misma idea que animó al legislador territorial, cuando indicó, en la Disposición Adicional Quinta de la ley 14/1990, la conveniencia de que los Cabildos adecuaran sus estructuras, para garantizar la eficacia de sus nuevas funciones, habilita al Parlamento canario para que regule la organización y funcionamiento de los Cabildos Insulares, exigiendo, dada la importancia de dicha regulación y por tanto, la conveniencia del mayor consenso en su contenido, mayoría absoluta para su aprobación.

CONCLUSIONES

Como conclusiones de esta disertación me gustaría señalar las siguientes:

1.^a Los Cabildos Insulares, además de Instituciones de la Comunidad Autónoma, son fundamentalmente Órganos de Gobierno de la Entidad Local, Isla, sujetos a un régimen especial de organización y funcionamiento que es conveniente potenciar, dotándolos de agilidad y eficacia, mediante el uso

de la habilitación concedida al Parlamento Canario en el art. 23.3 del Estatuto.

2.^a En dicha regulación, sería conveniente incluir algunas de las características y mecanismos que hemos visto en el estudio comparado de Baleares y el País Vasco, para llevar a sus últimos extremos los principios de organización administrativa recogidos en el vigente Estatuto de Autonomía, siendo para ello probablemente necesario modificar algunos extremos de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local y de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen General Electoral.

3.^a Para optimizar los citados principios de organización, con el alcance dado a los mismos en la Ley Orgánica 4/1996 de Reforma del Estatuto y para, al mismo tiempo, tener en cuenta la distribución del nuevo bloque competencial que dicha modificación añade a la Comunidad Autónoma, sería conveniente una actualización a fondo, de la vigente Ley 14/1990.

II

ADMINISTRACIÓN INSULAR. ORÍGENES, EVOLUCIÓN Y CONFORMACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CABILDOS INSULARES. CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA EN RELACIÓN CON ESTA MATERIA*

Francisco Reyes Reyes,
Abogado y Consejero del Consejo Consultivo de Canarias

* Conferencia impartida en Las Palmas de Gran Canaria el día 14 de mayo de 1997, dentro de las *Jornadas sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, organizadas por la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias y el Instituto Canario de Administración Pública.

CONSIDERACIONES PREVIAS

El tema que tengo asignado, sobre el que voy a tratar, no se presta a inéditas formulaciones. Por ello me apresuro a aclarar, despejando cualquier duda o expectativa, que ésta no va a ser una intervención con aportaciones personales nuevas, en consonancia al enunciado de los textos programados para ser desarrollados en estas Jornadas de Estudio sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Es más, también desde ahora avanzo que como consecuencia de la reforma del Estatuto y a partir de la misma, no se deriva ni se vislumbra tampoco ningún cambio significativo del ordenamiento, que obligue a trastocar o alterar sensiblemente la configuración del actual régimen jurídico de los Cabildos Insulares.

Pero sí permite, según creo, reordenar su regulación para propiciar que paulatinamente se logre adecuar y ensanchar con mayor nitidez el todavía restringido espacio reservado a su actuación, al estar posibilitada una más extensa cobertura de su campo competencial y una deseable más intensa conjunción y colaboración de los Cabildos con la Administración de la Comunidad Autónoma, para favorecer la economía de esfuerzos y de medios y armonizar, sin complicadas interferencias ni duplicidades la más correcta gestión de todos los servicios públicos que se presten en cada Isla.

En el repaso e intercambio de impresiones sobre las cuestiones que trataré en torno al régimen administrativo especial de los Cabildos, hay que indicar que muchos aspectos referidos a esta materia ya han sido ampliamente abordados, desde distintas vertientes y por un crecido número de especialistas, lo que permite disponer de un fondo documental de

consulta cada vez más abundante. Y aunque pueda suponerse que sobre este asunto se ha dicho prácticamente casi todo, aun así creo que siempre queda algo de margen, algún detalle sobre el que ahondar y que, en todo caso, posibilita mostrar algunas apreciaciones personales, sin mayor pretensión, exclusivamente para que queden ahí, que puedan ser sopesadas, que permitan algún aprovechamiento, si fuesen de interés.

Lo concerniente al régimen jurídico de los Cabildos Insulares, particularmente su razón de ser, su justificada y ya imprescindible existencia, sigue siendo tema no sólo recurrente para su análisis desde la óptica de los estudiosos e interesados en su conocimiento, sino que es de por sí propicio para la discusión y el debate en diversos foros, por responder su propia subsistencia directamente a las exigencias de representación, de defensa y de ejercicio de unos intereses primarios conectados de forma clara e inmediata con el territorio insular; ello al margen de la incidencia que comporta su actuación en la gestión de cualquier competencia administrativa o servicio público que trascienda de la esfera estrictamente municipal y que haya de ejercitarse o prestarse en el ámbito de una Isla.

Pretendo referir algunos pormenores del proceso de creación de los Cabildos Insulares, en el contexto de las circunstancias políticas que determinaron la elección de esa medida, aun a riesgo de que pueda considerarse tarea ociosa; y a partir de ahí, trataré de esquematizar la evolución última y las perspectivas que conectan con las previsiones contenidas en la Reforma del Estatuto, en lo que toca a los Cabildos. Tales previsiones posibilitan acometer determinadas remodelaciones puntuales que entiendo están aún precisadas de estructurarse y que tienen que ver con problemas que a mi juicio aún subsisten por no haberse completado la regulación de esta materia, que considero, además de lógicamente perfectible, todavía inacabada y no cerrada, reordenación que en todo caso siempre habrá de estar orientada a obtener un resultado

útil, mejorando y encajando los textos normativos vigentes para que ajusten plenamente con los nuevos contenidos estatutarios.

Pero me adelanto a puntualizar que el análisis de la pertinencia de una recomendable remodelación normativa, referida al régimen especial de los Cabildos, lo intentaré enfocar no desde una visión revisora de lo hasta ahora hecho, porque entiendo que en el quehacer legislativo emprendido, al operar sobre la materia que nos ocupa, se han dado pasos que de ordinario han supuesto netos avances en la tarea conformadora de su regulación jurídica, armonizando las previsiones constitucionales y estatutarias.

Consecuentemente, antes que desandar o retroceder en ese camino, el lógico proceso de reafirmación de las peculiaridades del régimen especial de Cabildos y de la actualización de la normativa que los haya de regir, desarrollando el mandato estatutario y abarcando los nuevos horizontes y perspectivas abiertas, cuando proceda acometer esa tarea, antes o después de colmadas las previsiones que la vigente legislación en la materia tiene ya diseñadas, pero que están aún sin cumplimentar en gran medida, más parece que haya de incardinarse en la línea del perfeccionamiento del sistema ya concebido.

Ésta es una labor de concordancia de los intereses propios, regionales e insulares, para cuya gestión y defensa están llamadas las Instituciones creadas a tal fin, lo que determina que tales intereses no deben estar en pugna, al no ser básicamente ni contrapuestos ni discrepantes, sino en esencia comunes o complementarios en atención a las necesidades de la Región y de cada Isla. Y habrían de ser en todo caso debidamente ponderados, tras la pertinente mesurada maduración de las ideas, para atinar a dar justa respuesta a las exigencias, que obligan a obtener el resultado de un indispensable equilibrio de todos ellos, con los contrapesos y reajustes inevitables, para que estén bien nivelados los dos platillos de la balanza.

A partir de ahí, la articulación de la normativa de adecuación a los planteamientos contenidos en el Estatuto reformado, del marco organizativo, de funcionamiento y competencial, conforme a la que habrán de operar los Cabildos Insulares en nuestra Región, sería abordable, dentro del guión ya trazado, teniendo en cuenta su naturaleza, los antecedentes de su misma existencia y los condicionamientos reales de su respectivo ámbito y de sus propias estructuras. En cualquier caso creo personalmente que existen circunstancias justificativas, de especial relieve, que permiten abogar por un decidido y auténtico fortalecimiento de los Cabildos, como órganos que tienen encomendadas básicamente netas tareas de gestión, inherentes al gobierno y la administración de todos los intereses insulares, para lo cual han de actuar en una línea de leal y franca colaboración y armónica convivencia con el resto de las instituciones autonómicas y del conjunto de las restantes entidades locales que operan dentro de cada Isla.

Sobre ello trataré de indicar algo, porque, a pesar del camino recorrido y de los avances obtenidos en la tarea legislativa emprendida hasta ahora, no me parece que se haya dado todavía con el tratamiento y las soluciones definitivas, a mi juicio, en esa tarea no agotada, perfectible y particularmente llamada a acometerse, a la vista del contenido de los artículos 7 apartado 2; 12, apartados 3 y 5; y sobre todo 23, apartados 1 al 6, del modificado Estatuto de Autonomía; lo que genera la oportunidad de que pueda ser abordado, en las mejores condiciones posibles.

Estas cuestiones asimismo opino que siguen interesando, tal vez no de forma tan notoria y con el calor de otras épocas, aunque sí en alto grado, en nuestra Comunidad, fundamentalmente a causa de las diferentes concepciones que se han exteriorizado en torno a la articulación de la Región Canaria, ahora conformada como Nacionalidad, pero en esencia constituida por dos Provincias y el conjunto de Islas que la integran.

Por tal motivo no creo, finalmente, que sea tarea estéril la de quienes quieran aportar su apreciación particular sobre

estas cuestiones. Por mi parte reconozco, desde ahora, que voces más autorizadas que la mía ya han tenido ocasión de pronunciarse al respecto, de modo que la breve recapitulación sobre este tema, que en el breve espacio de tiempo disponible trataré de efectuar, más ha de referirse a una limitada selección de aspectos muchos de ellos ya tratados por otros autores, a los que resulta obligado reseñar, que a aportación propia innovadora, que reconozco no estoy en condiciones de ofrecer.

EL LLAMADO “PROBLEMA CANARIO” EN EL CONTEXTO
DE LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL ESPAÑOL.
REFERENCIA A LAS CIRCUNSTANCIAS QUE
DETERMINARON LA CREACIÓN DE LOS
CABILDOS INSULARES

Permítanme, como continuación de las anteriores consideraciones expresadas, recordar algunos detalles que aunque sabidos me ha parecido conveniente revivirlos, ofreciendo una panorámica de los momentos previos e iniciales de los Cabildos Insulares, en la nueva configuración que se ideó mediante la Ley de 11 de julio de 1912.

Se ajustó a las necesidades del momento y al tipo de organización administrativa existente, el restablecimiento o recreación de los primitivos Cabildos de cada Isla, que habían desaparecido al advenimiento de la Provincia única y de la organización político-administrativa consecuente.

Supuso, visto desde la perspectiva del tiempo transcurrido, no hay que dudar, un notorio alivio y un alojamiento de las viejas tensiones y controversias que habían soliviantado la pacífica convivencia de las distintas Islas del Archipiélago. Y una respuesta que andando el tiempo se ha considerado idónea al problema real subyacente, que tan larga serie de enconos había generado hasta entonces, esterilizando sin mayor utilidad el esfuerzo de varias generaciones de canarios de

todas las Islas, enredados en la maraña del conflicto que a lo largo de más de un siglo subsistió, cuyas secuelas han perdurado más de lo debido y que aún ocasionalmente tienden a retoñar, en episodios aislados, cuando ya –jurídicamente hablando– la cuestión está prácticamente zanjada.

Ahora, casi nadie niega la utilidad de la creación y pervivencia de los Cabildos Insulares, dentro del entramado de la organización político-administrativa de Canarias, después de los casi ochenta y cinco años transcurridos desde su nacimiento, a pesar de las circunstancias azarosas de su misma concepción y alumbramiento y de las dificultades de distinta magnitud que tanto en los momentos iniciales, como ulteriormente, en determinadas épocas, han tenido para consolidarse, para desempeñar sus cometidos e incluso, en los últimos quince años, para acomodar su respectiva organización y adecuarla a las nuevas misiones y funciones resultantes de la ordenación del nuevo sistema autonómico. Su arraigo ha sido objeto de adecuada valoración y ponderación.

Pero al principio, por los propios condicionantes del sistema normativo vigente y las expectativas de su cambio, no fue tan propicio ni tan esperanzador el comienzo de su andadura, no obstante el innegable peso específico de la realidad “Isla”, con todo lo que comporta el hecho insular y las grandes dificultades impuestas por la configuración geográfica de nuestro Archipiélago.

Sin remontarnos más atrás del comienzo de este siglo, todos sabemos, que el rebrote con mayor virulencia del entonces llamado “problema canario” toma cuerpo con ocasión del curso de los debates del finalmente frustrado proyecto de Reforma de la Administración Local de Antonio Maura entre 1907 y 1908. Los ánimos ya de por sí dispuestos a recalentarse a causa de cualquier alteración del *statu quo* existente, volvieron a soliviantarse con alto grado de virulencia y a enardecerse, extendiéndose a la población, especialmente de las dos Ciudades mayores del Archipiélago con celebración de

Magnas Asambleas y elaboración de profusión de folletos, memorias y publicaciones en la prensa diaria, conteniendo el abanico de argumentaciones en torno a la cuestión principal entonces planteada, que giraba exclusivamente en torno a la disyuntiva sobre la pervivencia de la Provincia única de Canarias o su división en dos entidades.

Poco antes, esta misma cuestión fue abordada, primero en el Informe-Memoria elaborado el 20 de abril de 1905 por el Fiscal del Tribunal Supremo D. Juan Maluquer, enviado a Canarias en visita de inspección y que rindió su informe al Ministerio de Gracia y Justicia, considerando la necesidad de la creación, en Santa Cruz de Tenerife, de una Audiencia Provincial, avizorando además para el futuro próximo la división de la Provincia, en dos grupos de Islas, Orientales y Occidentales.

Con motivo de la visita de D. Alfonso XIII a Canarias y a Andalucía, entre el 23 de marzo y el 14 de abril de 1906, el Ministro de la Gobernación Romanones elevó Memoria oficial al Gobierno, que presidía don Segismundo Moret, fechada el mismo día 14 de Abril, convertida en R.O. y publicada en *La Gaceta de Madrid* el 21 siguiente. En la misma, entre otros asuntos, se puso de manifiesto, al tratar de la Organización administrativa, la necesidad de descentralizar la Administración pública en Canarias y dejó consignada, para someterla a la consideración del Gobierno la cuestión suscitada de la división político-administrativa del Archipiélago.

Accedió Maura a la Presidencia del Gobierno, el 25 de enero de 1907, en su segundo Gobierno, llamado largo por la desusada duración de su mandato, que se extendió hasta el 21 de octubre de 1909 (hasta después de las agitadas secuelas de la Semana Trágica de Barcelona), tomando en consideración que se habían sucedido desde la mayoría de edad del Rey, el 17 de mayo de 1902, hasta aquella fecha, nada menos que catorce gobiernos, en el término escaso de cinco años. Inmediatamente retomó su Proyecto de Reforma de la Administración Local que ya había presentado con anterioridad en

el Senado el 27 de mayo de 1903, siendo Ministro de la Gobernación con Silvela, proyecto esencial en su ideario regeneracionista, que le acompañaría “como su banderín de combate”, como indica Carlos Seco Serrano, en las dos primeras ocasiones en que luego hubo de presidir, y que constituye uno de sus ejes de actuación política. Maura lo había plasmado y presentado, ya inicialmente, de forma ambiciosa como Proyecto de Ley de “descuaje del caciquismo” y lo incardinó de forma plena a su quehacer, hasta el punto de que ya en aquella primera ocasión al presentarlo a la Cámara expresó: “Mi vida ministerial está en este trabajo parlamentario. Si no lo veo aprobado me retiraré del Ministerio”.

Con anterioridad había tenido ocasión de desgranar su pensamiento sobre la necesidad de acometer dicha reforma para el saneamiento y vigorización de la sociedad española, en la Conferencia que pronunció en el Círculo Mercantil de Madrid, el 2 de abril de 1902. Y con igual ímpetu y miras el mismo proyecto, que no había tenido oportunidad de sacar adelante en el primer intento, lo abanderó como la gran obra reformadora, uno de sus ejes de actuación, en su segundo gobierno. En el mensaje de la Corona a las Cortes, inauguradas el 13 de mayo de 1907 se había adelantado como esencia de ese proyecto que el Gobierno tenía previsto presentar, *“atender el designio de estimular y favorecer la convivencia de iniciativas enervadas o atrofiadas por una centralización exótica, inadecuada al genio de la nación española”*.

La extremada preocupación de obtener la aprobación de esta Ley con el máximo respaldo, hasta casi la unanimidad, tratando de aunar posiciones y de obtener compromisos que dieran satisfacción a las aspiraciones territoriales, imprimió a la tramitación parlamentaria y los debates casi el tono y la amplitud equivalente como si de la promulgación de una nueva Constitución se tratara. Buena prueba de ello es que por otros avatares de la vida política que determinaron la caída de Maura en 1909, se frustrara finalmente la reforma de la legislación del Régimen Local Español, en la que tantas ener-

gías se desplegaron, a causa de tan largos debates, perdiéndose dos años de intensos trabajos, más de doscientas cincuenta sesiones en el Congreso y en el Senado, cinco mil quinientos discursos y cerca de tres mil enmiendas.

Las leyes reguladoras de la vida municipal y provincial, entonces, de 28 de octubre de 1877 y 29 de agosto de 1882, respectivamente, aunque estaban orientadas en criterios de distinción competencial de naturaleza meramente administrativa, tenían un acusado carácter centralizador, más acentuado en lo concerniente al régimen jurídico de la Provincia y a la organización provincial, que trataré de sintetizar esbozándolo, por la afectación que en ese tiempo generaba directamente la aplicación de dicha normativa, con el trasfondo discutido en Canarias del mantenimiento de la unidad provincial o su división y por subsistir vigente durante trece años más, desde 1912, ya creados los Cabildos Insulares, hasta el 20 de marzo de 1925, fecha en que se promulgó el Estatuto Provincial, completándose la labor con posterioridad, en cuanto al régimen organizativo provincial, al quedar dividido el Archipiélago en dos provincias por Real Decreto de 21 de septiembre de 1927.

La normativa reguladora del régimen provincial naturalmente suponía la consecuencia de que por traslación y remisión expresa, era aplicable a los Cabildos Insulares, con las matizaciones incorporadas a su propia Ley y a su Reglamento, en cuanto que al nacer bajo su imperio se les confirió como atribuciones propias todas las enumeradas en el art. 74 de la Ley Provincial correspondientes a las Diputaciones Provinciales, en cuanto fuese propio y peculiar de cada una de las Islas, para ser ejercidas dentro de su ámbito insular. Dicho régimen, estaba estructurado, esquemáticamente, del siguiente modo:

La Provincia como unidad territorial de carácter esencialmente administrativo, encarnaba la manifestación de los intereses del Estado, considerándose como una esfera subordinada de los servicios burocráticos del propio Estado, asen-

tados de ordinario en su Capital. El régimen provincial estaba dotado de tres estructuras netamente burocratizadas:

El Gobernador, como Jefe de la Administración Provincial, cuyas facultades eran:

- Presidir con voto la Diputación Provincial y la Comisión.
- Comunicar y ejecutar los acuerdos de la Diputación.
- Ejercer en los ramos de Gobernación y Fomento la autoridad determinada en las leyes y reglamentos.
- Inspeccionar las dependencias de la Provincia y de los Ayuntamientos, cuidando de que se cumplan así las leyes y disposiciones generales, como los acuerdos de la Diputación y de la Comisión Provincial.
- Suspender los acuerdos de la Diputación y de la Comisión cuando proceda, dando cuenta al Gobierno dentro de las cuarenta y ocho horas y poniéndolo también en conocimiento de la Diputación.

La Diputación Provincial, como Corporación representativa, integrada por los diputados provinciales, elegidos por sufragio universal directo y secreto en razón de cuatro diputados por cada distrito compuesto de dos partidos judiciales limítrofes, cargo honorífico, gratuito e incompatible, renovándose por mitad cada cuatro años. Se reunía necesariamente en la Capital de la Provincia en sesiones ordinarias el primer día útil o hábil de los meses quinto y décimo de cada año, celebrándose el número de reuniones que se estimare oportuno y en sesión extraordinaria cuando fuese necesario, a juicio del Gobierno, del Gobernador o Comisión Provincial. El Gobernador era quien convocaba a la Diputación Provincial y quien en nombre del Gobierno abría la primera sesión. Sus atribuciones tenían un doble carácter:

Como Corporaciones representativas de las provincias:

- La administración de los intereses peculiares de las provincias respectivas con arreglo a las disposiciones legales. O sea, no según el principio de autonomía, sino

siempre dentro de las atribuciones reconocidas o concedidas por las leyes.

Como superior jerárquico a los Ayuntamientos correspondía a la Diputación

- Revisar los acuerdos de los Ayuntamientos, según la ley municipal.
- Encargar a uno de sus vocales que gire visitas de inspección a los mismos.

La Comisión Provincial, constituía la representación permanente de la Provincia y la representación ejecutiva de la Diputación. Estaba formada por diputados provinciales, uno por cada distrito electoral, según turno anual. Sus atribuciones se corresponden con su triple faceta: Cuerpo administrativo, Superior jerárquico de los Ayuntamientos y Cuerpo Consultivo del Gobernador y del Gobierno.

Éste era básicamente el régimen provincial vigente en el momento en que se pretendió la Reforma por Maura, que presentó su Proyecto en el Congreso el 7 de junio de 1907.

Ya entonces, como ha ocurrido reiteradamente con posterioridad, en los debates parlamentarios con ocasión de los proyectos constitucionales y legislativos, tanto estatutarios como de reforma del régimen administrativo referido a la ordenación territorial, sobresalió por encima de ninguno, con igual apasionamiento y honda repercusión, el llamado “asunto o cuestión de Cataluña”, que de ordinario siempre ha hecho depender de él o al menos relacionarlos a otros problemas subyacentes, de otras regiones o provincias. Así sucedió también en aquel momento con el “problema canario”, que arduosamente volvió a pasar desde las tribunas públicas y de las páginas de la prensa y de los manifiestos y Memorias a los escaños del Parlamento, con igual grado de acaloramiento.

Por eso van a permitirme que, por su conexión con el “problema canario” de entonces, me ocupe algo de la referi-

da “cuestión catalana”, que concentró las más vivas polémicas, cuando todavía estaba pretendiéndose meramente abrir cauces a la descentralización administrativa.

En el dictámen al expresado Proyecto de Ley de Reforma de la Administración Local, de la Comisión del Congreso, emitido el 3 de julio de 1907, antes del paréntesis estival, ya se contenía cierto grado de aproximación hacia alguno de los planteamientos reivindicados por la minoría catalana agrupada en Solidaridad Catalana.

Esta Coalición de amplio espectro, que se formó para concurrir a las elecciones de 1907, fue al copo y obtuvo como fruto el espectacular resultado el 21 de abril, que produjo conmoción y gran impacto en toda España, de 41 de los 44 escaños del Congreso que correspondían a Cataluña, de entre ellos la totalidad de los de Barcelona; y pocos días más tarde, también la totalidad de los senadores.

El Programa del Tivoli, de la heterogénea Solidaridad Catalana, sirvió a este grupo de programa común o declaración de la que se dió lectura en el gran mitin de presentación de los candidatos a diputados provinciales y a Cortes, celebrado el 14 de abril de 1907. Se atribuye su redacción a Prat de la Riva y seguramente bajo los condicionantes de los avatares recientemente vividos, que dieron origen a la promulgación de la polémica Ley de Jurisdicciones de 1906, quedaron aplazadas por táctica política viejas reivindicaciones del ideario federal, ya contenidas en el Pacto de Tortosa de 1869 en el “Memorial de greuges” dirigido a la Corona, de 1885, convertido en el programa político del Centre o en “Las Bases de Manresa”, de 1892, que es la expresión más conocida de los planteamientos autonomistas de Cataluña.

La síntesis del Programa del Tivoli, por ello, estaba encaminada además de a la aspiración de conseguir la derogación de la Ley de Jurisdicciones, al logro de tres pretensiones esenciales para el grupo:

La creación de organismos regionales con Hacienda propia, destinados a realizar la mayor parte de las funciones de

enseñanza, beneficencia y obras públicas; el restablecimiento de la personalidad de los municipios con amplia autonomía y la conformación de una institución también de carácter regional para acometer el estudio de la renovación y actualización del Código Civil propio, al estar pendiente de elaboración el correspondiente Apéndice Foral, para dar así cumplimiento al art. 60 de la Ley de Bases de 11 de mayo de 1888 para la redacción del Código Civil.

Al tomar posesión Enric Prat de la Riba de la presidencia de la Diputación de Barcelona, el 25 de abril, reivindicó una vez más la necesidad de constituir la Mancomunidad de Diputaciones de Cataluña, para unir y aunar los esfuerzos de todas las Diputaciones catalanas.

Las Mancomunidades provinciales, como asociación de varias provincias para la realización de fines y servicios comunes, con carácter voluntario estaban posibilitadas por la Ley provincial de 1870 que preveía para tales casos la constitución de una Junta, pero sometía la validez de los acuerdos tomados por la misma a la ratificación por las respectivas Diputaciones Provinciales. En cambio, la Ley provincial de 1882 disponía que a las Diputaciones provinciales correspondía exclusivamente la administración de los intereses pecuniarios de las provincias respectivas y que ejercerían con absoluta independencia las atribuciones que le son propias. Con una interpretación restrictiva, se impedía de hecho el ejercicio de la facultad para asociarse a las Diputaciones. Por ello se habían sucedido varios proyectos para corregir tal deficiencia y posibilitar su constitución, que la Asamblea de Diputaciones en 1906 defendió y propugnó. Finalmente, hasta el 8 de diciembre de 1913 no quedó esta cuestión resuelta, a cuyo amparo se creó finalmente la Mancomunidad Catalana, celebrándose finalmente el 6 de abril de 1914 su Asamblea constitutiva, actuando desde entonces, como también ocurriría en distinto grado con los Cabildos Insulares desde su constitución, se ha dicho, con una vitalidad operativa por encima incluso del margen y grado de autonomía y de asig-

nación competencial que se le había otorgado, como fórmula aprovechable, asequible, para ir suavemente escalando hacia la autonomía, vislumbrada, pero aun lejana.

Pero volvamos un poco atrás. Fue Cambó en su primer discurso parlamentario, el 25 de octubre de 1907, después de la reapertura del Congreso, quien planteó con toda crudeza e inició el auténtico debate sobre el problema catalán y quien defendió y expuso la lista de los anhelos de Cataluña como Región. Su intervención produjo honda sensación y repercusión. Su discurso se ha dicho que fue el más radicalmente catalanista que se había pronunciado en el Parlamento, pero con el tono preciso y realista, ajustado a las exigencias del momento.

La referencia al estado de la cuestión catalana en ese momento la he efectuado, como antes expuse, porque en ese contexto preocupante y bien caldeado ya por sí solo, fue a su vez obligadamente replanteado el también llamado “problema canario”, que era de distinta naturaleza, más localista si se quiere y básicamente circunscrito en un primer momento a los círculos políticos que contendían a consecuencia del denominado Litigio Insular.

Problema que de hecho llegó a transformarse y que tuvo episodios de afectación no tan limitada, a causa de la expansión del encono y sensibilización de las distintas capas de la población, especialmente de las dos islas mayores y de sus respectivas capitales. Todo ello, además interrelacionado con el significativo efecto reflejo que esta problemática canaria pudo tener y de hecho tuvo, hasta cierto grado, en la Capital del Reino, en los ámbitos gubernamental y parlamentario y en el estado de opinión reflejado por la prensa nacional, despertando recelos y algo de preocupación temerosa, en consideración a los cercanos momentos de zozobra y postración en que quedó sumido el País después de la derrota de 1898 y la pérdida de los últimos dominios de Ultramar.

Mientras se acometían los trámites parlamentarios, después del debate a la totalidad del Proyecto de Reforma de la

Administración Local, que Maura defendió el 7 de noviembre de 1907, se formularon las enmiendas cruciales sobre la cuestión de la división de la provincia única de Canarias y se sucedieron los debates en las Cortes con tal acaloramiento, que el mismo Maura sentenció que *no podía operarse en un cuerpo inflamado*, subordinando la división a que ambas partes se pusieran de acuerdo.

Entretanto, en Canarias se vivía con lógico mayor apasionamiento la batalla que se libraba y se recrudecían los planteamientos que estaban en su punto más álgido. En ese contexto, surge en el seno de la Asamblea Magna de Tenerife, celebrada en el Ayuntamiento de Santa Cruz el 2 de mayo de 1908, la propuesta contenida en la ponencia de D. Ramón Gil-Roldán Martín, lo que D. Marcos Guimerá Peraza entiende como primera invocación de creación o de recreación del régimen de Cabildos, al formular con indudable habilidad, frente al intento de división de la Provincia, la pertinencia de obtener “descentralización y autonomía, contra el poder monopolizador del centro”, concretando que “el Archipiélago, con su aislamiento del continente parece que reclama una organización política o por lo menos administrativa distinta de la arbitraria que tienen las provincias españolas”. En su esquema sobre la Organización Insular propugna para cada isla un Cabildo, con representantes elegidos por sufragio dentro de cada una de ellas, con las atribuciones conferidas a las Diputaciones Provinciales. Para la Provincia, en la Organización Territorial propugna a su vez una Asamblea y un Gobernador General.

Reabierto la actividad parlamentaria, en el otoño de aquel año se reavivó el debate en el Congreso, pero súbitamente toda la disputa quedó aplazada, tras el fallecimiento en su propio escaño el 17 de octubre del Diputado por Las Palmas, don José Perojo, ardiente defensor de la división de la Provincia. Precisamente él había visto aprobada el día anterior una de sus enmiendas presentada conjuntamente con D. Benito Pérez Galdós al art. 276 en pro de la división de la

Comisión Provincial Permanente de la Diputación, en dos secciones independientes y con iguales atribuciones, como fórmula de transacción. Pero en cambio, no pudo ver culminada su tarea, pese a sus denodados esfuerzos puestos en la defensa de la enmienda, también conjunta suya y de Galdós, al art. 282, propugnando un subgobierno para el grupo de las Canarias Orientales, con sede en Las Palmas, pues en ese trance repentinamente murió.

El único compromiso casi alcanzado, de división de la Permanente de la Diputación y de creación de una Sección de la Audiencia Territorial en Santa Cruz, que había ya propuesto Maluquer Viladot, ahora Diputado por Tenerife, finalmente tampoco prosperó, puesto que tales medidas, como fórmulas de compromiso, se pretendió quedaran plasmadas en una ley especial reguladora de la Administración en Canarias, a abordar una vez concluyera el proceso de Modificación del Régimen Local.

Maura, forzado por los acontecimientos de Cataluña, dimitió el 21 de octubre de 1909, siendo sustituido por Moret, en cuyo Gobierno ocupó la cartera de Hacienda el gran-canario Juan Alvarado. El 15 de noviembre se dicta un Real Decreto de descentralización administrativa, disponiéndose en él que el Gobernador de Canarias residirá alternativamente y con igual proporción de tiempo en Santa Cruz de Tenerife o en Las Palmas de Gran Canaria.

Contra esta resolución que no daba la debida solución hubo protestas generalizadas y sin derogarse fueron suspendidos los efectos de la medida decretada hasta recabar audiencia sobre sus efectos, que había de tramitar el Gobernador.

Canalejas sustituyó a Moret el 9 de febrero de 1910, disolviéndose las Cortes el 14 de abril y convocándose elecciones para Mayo. Dos días más tarde, el 16 de abril, se dictó una Real Orden por la que se abrió información, que finalmente fue decisiva, sobre la organización administrativa y sobre organización electoral en Canarias, permanentes pie-

dras de toque o escollos con que nos tropezamos en nuestra reciente Historia.

La apertura de dicha Información General dio pie a un pronunciamiento general, entre julio y diciembre de dicho año desde el Gobernador, la Diputación, la Permanente de ésta, los Ayuntamientos de Santa Cruz y de Las Palmas y las Reales Sociedades de Amigos del País, primero la de Las Palmas a través de su Comisionado en Madrid, D. Luis Doreste Silva, Secretario que fue de D. Fernando León y Castillo, mediante la Memoria titulada: *El problema administrativo de Canarias. Necesidad de dividir en dos la actual provincia*; y luego las de Santa Cruz de Tenerife y La Laguna, contestando aquélla con otra Memoria a su vez titulada: *La unidad provincial de Canarias. Reorganización administrativa*. Giraban todos los pronunciamientos en torno a esta disyuntiva, principalmente.

Rememorando aquella época, Doreste Silva publicó años más tarde en el periódico *La Falange*, de Las Palmas una serie de artículos titulados: “De cómo vinieron los Cabildos Insulares. Del año 1903 al 1912”, entre los días 8 y 11 de julio de 1962, coincidiendo con los actos conmemorativos del cincuentenario de su creación.

Pero desde las llamadas Islas menores se patentizaron los puntos de vista más directos y proclives al logro de la descentralización insular, haciéndose eco de aquel hábil planteamiento inicial de Gil Roldán, planteamientos que también aparecen reflejados en los trabajos y publicaciones que se tienen como auténticos inmediatos antecedentes de la recreación de los Cabildos Insulares, que fueron los dos siguientes:

El del abogado palmero y letrado del Consejo de Estado, Pedro Pérez Díaz, yerno del ex Presidente de la Primera República Española, que precisamente también fue entre 1907 y 1908 Presidente de Solidaridad Catalana, D. Nicolás Salmerón Alonso. Sus planteamientos quedaron contenidos, primero en su trabajo publicado en 1908 *La cuestión regional y la autonomía* y fundamentalmente en el folleto titulado *El*

problema canario, como contestación al formulario de la Información General, que sintetiza el punto de vista de La Palma. Sobre el mismo tema volverá a incidir en la serie de seis artículos publicados en *El Diario de La Palma* bajo igual título común, entre los días 22 al 30 de mayo de 1912. Como ha considerado el Profesor Agustín Millares Cantero, las formulaciones de Pedro Pérez Díaz, se concretaron desde el precedente inmediato de un trabajo previo, titulado *Manifiesto a los habitantes de la Isla de La Palma*, que había firmado en Madrid, el 11 de diciembre de 1909, adoptando una posición netamente antidivisionista, por las consecuencias negativas que preveía habría de suponer para la Isla de La Palma la existencia de dos centros de poder, radicados uno en Santa Cruz de Tenerife y otro en Las Palmas, supeditándose con ello el desarrollo político y económico del resto del Archipiélago. Pero, en cambio, abanderó la descentralización administrativa en favor de unos organismos de nivel insular.

Y, en segundo lugar, el trabajo elaborado por el Abogado de Fuerteventura, Manuel Velázquez Cabrera, que ha sido comúnmente conocido como: *El plebiscito de Lanzarote, Fuerteventura, Gomera y Hierro*, que tras obtener firmas en las cuatro islas plebiscitarais lo llevó personalmente a Barcelona, para gestionar el apoyo del regionalismo catalán, que consiguió, continuando sus gestiones y entrevistas en Madrid, donde fue recibido incluso por Canalejas, Presidente del Consejo de Ministros. El plebiscito lo presentó y defendió en el Congreso el diputado catalanista Pi y Arsuaga, el 19 de noviembre de 1910. Las bases de este documento eran propicias a la autonomía insular ejercitada a través de una Junta en la que estén representados todos los pueblos de la Isla, con atribuciones en todos los órdenes administrativos que conciernen a la Diputación Provincial.

Naturalmente, en ese campo ya abonado, la semilla sembrada germinó y finalmente fructificó, con miras a atenuar los continuos conflictos y apaciguar los ánimos, fogueados en repetidas Asambleas en las que que, incluso, se había llegado

hasta el planteamiento formal de división de Canarias en tres provincias, propugnada por el también abogado palmero D. Alonso Pérez Díaz, con capitales en Santa Cruz de La Palma, Santa Cruz de Tenerife y Arrecife de Lanzarote.

Como colofón de tan árduas batallas se produjo el resultado conocido de la Ley de 11 de julio de 1912, con la que se trató de zanjar el problema canario, con las siguientes soluciones conocidas arbitradas:

Subsistencia de la Provincia única, reafirmandose la capitalidad en Santa Cruz de Tenerife.

Mantenimiento de la organización de los ramos militar y judicial, con sus sedes respectivas sin variación.

Creación en Santa Cruz de Tenerife de una Audiencia Provincial, con jurisdicción limitada a Tenerife, La Palmas, Gomera y Hierro. Y determinados Juzgados de Primera Instancia e Instrucción en varias Islas.

Creación en cada una de las Islas de las Corporaciones administrativas denominadas Cabildos Insulares, cuyo régimen jurídico regula, demorándose su funcionamiento hasta que se dicte su Reglamento, para lo que se otorgó un plazo improrrogable de cuatro meses.

Se descentralizan unidades de la Administración periférica del Estado, creándose en Las Palmas una Jefatura de Obras Públicas, un distrito forestal y organismos para los servicios económicos del Estado, con iguales funciones a los establecidos en Santa Cruz de Tenerife.

Se crea la Escuela de Comercio en Las Palmas y las de Artes y Oficios en La Palma, Lanzarote y Gomera.

Y se forman nuevos distritos electorales por islas para la elección de diputados.

El Reglamento de Cabildos Insulares fue aprobado por Decreto de 12 de octubre de 1912 y publicado en *La Gaceta* el día 14, cumpliéndose la condición impuesta por la Ley para la aplicación de sus determinaciones sobre las nuevas Corporaciones creadas. El Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife acordó interponer recurso contencioso-administrativo contra

el Real Decreto que lo aprobó ante el Tribunal Supremo, al entender que contravenía a la propia Ley de cobertura y por haber sido dictado sin oír el parecer del Consejo de Estado, lo que le daba carácter de provisional. No obstante, se aplicó, constituyéndose los Cabildos el día 16 de marzo de 1913, con varios meses de demora, tras el aplazamiento por el nuevo Gobierno de Romanones, designado tras el asesinato de Canalejas el 12 de noviembre.

El comienzo de la andadura de los Cabildos, como antes indiqué no fue nada pacífico, generándose varios contenciosos con la Diputación Provincial, que terminaron con sentencias del Tribunal Supremo favorables a las posiciones de los Cabildos, como las de 5 de mayo de 1919, 5 de marzo de 1920 y 5 y 6 de agosto de 1921, versando los asuntos litigiosos sobre traspaso de centros asistenciales radicados en una isla y cuestiones presupuestarias.

Una visión patética del primer Presidente del Cabildo de Tenerife, D. Eduardo Domínguez Alfonso, al abandonar su cargo el 1 de enero de 1916, que cita Guimerá Peraza, es har- to elocuente y significativa: “El Cabildo nació anémico y se le dió vida sin el maduro estudio que debe preceder a una transformación administrativa tan radical y sin precedentes en los modernos tiempos, como la que se ha operado en nuestro país”.

Pero las dificultades mayores fueron las de carácter económico, por la falta de recursos de sostenimiento y que durante años perduraron. La limitadísima contribución de los ingresos propios de los establecimientos benéficos se complementaba con el repartimiento entre los pueblos, cuya economía de por sí ya era endeble, sustituido posteriormente por el arbitrio del 1% a la entrada y salida de mercancías, recurso que menguó durante la Gran Guerra a partir de 1914, obligándose algunos Cabildos, con importantes empréstitos para subsistir. Más adelante el sombrío panorama fue aclarándose poco a poco, al vincularse ya definitivamente el sistema de ingresos con el régimen de puertos francos y a la contribución

de los arbitrios insulares de importación y exportación, que hubo de ir elevándose hasta alcanzar el porcentaje del 5%, régimen que perduró básicamente hasta la promulgación de la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre Régimen Económico-Fiscal de Canarias.

Pero mucho antes, los Cabildos Insulares habían logrado alcanzar buen arraigo, se consolidaron y afianzaron, desarrollando una labor generalmente bien reconocida.

EVOLUCIÓN ÚLTIMA Y NUEVAS PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS CABILDOS INSULARES. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA TRAS SU RECIENTE MODIFICACIÓN

En apretada síntesis de repaso de la evolución legislativa ulterior a la creación de los Cabildos Insulares, forzosamente hemos de convenir en que el tratamiento dado a los mismos, reforzando la plena justificación de su existencia y estructurando un conjunto normativo propio, diferenciado del régimen común, con específicas características, ha consolidado la pervivencia de una auténtica especialidad administrativa, inherente al sistema peculiar arbitrado para conformar la regulación de los órganos de gobierno, de representación y de defensa de los intereses propios de los territorios insulares.

La constatación de esa realidad nos la ofrecen las sucesivas leyes modificadoras de la regulación del régimen local, desde el Estatuto Provincial, de 20 de marzo de 1925, hasta la última que integra el Texto Articulado de las Bases de dicho Régimen, de 2 de abril de 1985.

Pero donde alcanza, naturalmente, mayor cobertura y garantía de obligatorio respeto y observancia inexcusable, ese régimen o sistema jurídico especial administrativo y organizativo, de carácter insular, pero no sólo en cuanto a su misma conservación sino principalmente respecto a un normalizado

desarrollo legal, que conforme a sus prescripciones haya que darse, es en los textos constitucionales.

Como es lógico y obvio prácticamente siempre la solución constitucional constituye el resultado último y por lo general el más óptimo del análisis riguroso de la cuestión, realizada tras cubrir etapas de imprescindible debate y ponderación de la pertinencia de acometerla. Por ello debe darse alto valor al pronunciamiento contenido en tales textos, que en este caso, decididamente arrumbaron por la aceptación del régimen peculiar de los Cabildos y más aun optaron por fijar un mandato imperativo expreso disponiendo su imprescindible subsistencia.

Así, el párrafo tercero del artículo 10 de la Constitución de la II República Española, aprobada el 9 de diciembre de 1931, superando las fórmulas previamente arbitradas, primero por la Comisión Jurídica Asesora creada al efecto que elaboró el inicial anteproyecto de Constitución, y en segundo término por la Comisión Parlamentaria de Constitución, contenía el siguiente mandato:

“En las Islas Canarias, además, cada isla formará una categoría orgánica, provista de un cabildo insular, como cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne al de las provincias”.

En cambio, el párrafo siguiente, no dispuso la misma fórmula de carácter obligatoria para las Islas Baleares, limitándose a disponer que podrán optar por un régimen idéntico, que como saben no existía ni existió hasta 1978, año en el que mediante el R.D.L. 18/78, de 13 de junio, se crearon los Consejos Insulares y el Consejo General Interinsular, como órgano preautonómico, de ámbito provincial. Con posterioridad, después de promulgada la vigente Constitución de 1978 y conforme a las determinaciones del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, aprobado por L.O. 2/1983, de 25 de febrero, estos nuevos órganos insulares, surgidos a imagen del modelo especial canario, se han convertido en instrumen-

tos de gobierno y gestión de los intereses de cada una de las Islas, eficaces y más estrechamente imbricados e interconectados con el resto de las instituciones autonómicas.

A su vez, el apartado 4 del artículo 141 de la Constitución actualmente vigente, contiene, como todos sabemos, la misma exigencia, como mandato igualmente imperativo, manteniendo la imprescindible subsistencia de ese régimen especial ya consolidado, en cuanto dispone que: “En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos”.

Esta específica previsión de la actual Constitución, disponiendo en la cláusula articulada como mandato inexcusable y obligatorio, la necesidad de existencia de una administración propia insular en forma de Cabildos, ciertamente está contenido dentro del título correspondiente a la Organización territorial del Estado y específicamente, del capítulo segundo dedicado a la regulación del régimen de la Administración Local, en el mismo artículo que trata de la provincia, también constitucionalmente consagrada y por tanto intocable, con el mismo carácter natural de entidad local, con personalidad jurídica propia, determinada por la doble característica de ser tanto agrupación de municipios como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, cuyo gobierno y administración autónoma han de estar encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

Por tanto hay que partir de que la Constitución otorga este encuadramiento inicial del régimen de Cabildos como indispensable pero enmarcándolo netamente en el ámbito relativo de la Administración Local, con lo que conlleva, lo que ha de destacarse por implicar una directa respuesta constitucional a la naturaleza y esencia de los mismos, como órganos que encarnan el gobierno, la administración y la defensa de los intereses insulares, como nota distintiva y prevalente, antes que ninguna otra condición o característica adicional, añadida, superpuesta o accesorio, resultante de previsiones

incorporadas con posterioridad al Estatuto de Autonomía y a la legislación de desarrollo.

Siempre, los nuevos aspectos distintivos que se han agregado, en la concepción de los Cabildos Insulares, hay que entenderlos, de conformidad con el criterio expresado, en todo caso, como situados en otro plano distinto o como un complemento que ha de quedar subordinado y ser respetuoso con la voluntad y determinación contenida en la Constitución como Norma Suprema, por la posición que ésta tiene por definición, como Ley Superior a todas las demás que integran el Ordenamiento Jurídico.

En consecuencia, no podrá ser alterada la previsión y determinación constitucional, en tanto mantenga vigencia, respecto de la condición básica o esencial de los Cabildos Insulares como órganos de la Administración Local. Como es evidente, ante dicha concepción otorgada tan contundentemente por la propia Constitución, ha de decaer todo otro razonamiento y cualquier distinta pretensión que resulte incompatible con el concordado designio del constituyente.

Eso no quiere decir que no haya sido respetuoso con la referida catalogación constitucional, el posterior otorgamiento complementario de distinta concepción, derivada del tratamiento dado en el Estatuto de Autonomía de Canarias de 1.982, en el que la ubicación de los Cabildos Insulares quedó dentro del Título Primero, dedicado a la regulación del régimen de las Instituciones de la Comunidad Autónoma; y a partir de ahí en las dos Leyes aprobadas sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, la N^o 8/86, de 18 de noviembre y la actualmente vigente N^o 14/90, de 26 de julio, modificada parcialmente por la N^o 4/96, de 5 de noviembre.

Antes al contrario, las nuevas fórmulas arbitradas por el Estatuto y las referidas leyes de desarrollo, no sólo han sido plenamente ajustadas y obedientes a la expresada previsión constitucional, sino que trataron de colmar y de dar respuesta a otras exigencias resultantes del definitivo marco estatu-

tario elegido y de su posición en él de los propios Cabildos Insulares, así como a las expectativas y reivindicaciones surgidas desde la constatación de las mismas necesidades impuestas por la “realidad-Isla”, lo que comunmente se conoce como “hecho insular”.

Por tanto puede reafirmarse como posición no discutida que el binomio de tratamiento dado a los Cabildos como Órganos de la Administración Local y como Instituciones de la Comunidad Autónoma en los referidos textos legales, al margen de la intensidad de grado con que una y otra calificación haya de tener y de la polémica doctrinal que esta problemática haya generado, es lo cierto que lo que nadie discute es la armonía que concita y buen ajuste, entre lo que es principal y lo que es accesorio, tomando en consideración la inicial y prevalente toma de postura y única elección posible operada en el momento de promulgarse la Constitución.

Todo ello tiene una explicación clara y sencilla, porque en ese momento, al fijarse el marco que el Título VIII de la Constitución configuró para ordenar la organización territorial, la otra vertiente relativa a la delimitación del proceso autonómico, a partir del reconocimiento del derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, se alumbro marcándose las pautas a seguir, en cuanto al ejercicio de las iniciativas para el acceso, las formalidades a cumplir, el contenido de los Estatutos de autonomía y dentro de éste, todo lo concerniente a la denominación de la Comunidad, delimitación del territorio, régimen de organización y sede de las distintas instituciones autónomas, sistema competencial y procedimientos de aprobación y de reforma de los Estatutos.

Bajo las premisas generales otorgadas a tal fin, para viabilizar la consecución de las previsiones constitucionales en cuanto a la instauración del régimen autonómico, Canarias cuenta con la peculiaridad de tener concedido ese derecho para poder ser ejercitado desde el otorgamiento que el artículo 143 verifica directamente en favor de los territorios insu-

lares sin más condicionantes y dirigido o encauzado específicamente al logro y materialización del propio derecho a la autonomía, que está reconocida y garantizada por el artículo 2 en favor de cada una de las regiones y nacionalidades que conforman la común Nación española.

Por la significativa singularidad de tal reconocimiento constitucional, conferido específicamente en favor de los territorios insulares, de las Islas, en definitiva, al margen de la Provincia, lo resalto. Y pongo de manifiesto que en estricto sentido, para que tuviera encaje en Canarias la aplicación de ese mismo derecho, desde la primera posibilidad y habilitación otorgada en favor de las provincias limítrofes, pero, además, bajo la condición de contar con características históricas, culturales y económicas comunes, que el mismo precepto 143 de la Constitución previene, hubiese sido necesario acudir a un remedio equivalente al arbitrado por el art. 11 de la Constitución de la Segunda República, que al afecto tuvo que recurrir a la siguiente cláusula de excepcionalidad, al sancionar que: “La condición de limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí”. Con ella se salvó la condición que, como exigencia de partida, el mismo artículo 11 fijó para que fuesen sólo las provincias limítrofes con iguales características comunes, históricas, culturales y económicas, las llamadas a organizarse en región autónoma, para formar un núcleo político-administrativo dentro del Estado español. Cláusula ésta que bajo la fórmula adoptada por la actual Constitución ya no resultaba por tanto necesaria, al permitirse el ejercicio directo de ese derecho a la autonomía a los territorios insulares, sin ninguna cortapisa ni condicionante añadido.

Configurado el modelo autonómico elegido, a partir de las posibilidades que brindó la Constitución, hemos de convenir igualmente en que el proceso de implantación y de desarrollo del nuevo sistema, ha permitido acometer las transformaciones profundas inherentes al ejercicio del propio derecho a la autonomía, con superación decidida y rápida de ante-

riores perspectivas y hasta de las mismas expectativas inmediatas y subsiguientes a la confección el marco constitucional estructurando el llamado Estado de las Autonomías, que hasta entonces, de ordinario, estaban limitadas a plantamientos y reivindicaciones que giraban en torno al concepto de la descentralización administrativa, en mayor o menor grado.

Canarias, además de acometer la andadura del nuevo sistema autonómico, en el corto espacio de tiempo transcurrido cercano ahora a los quince años, ha tenido necesidad de hacer frente también a la profunda transformación de su peculiar Régimen Económico y Fiscal, vital para su desarrollo, asentado de antiguo en la especialidad del sistema de Puertos Francos, que ha tenido que revisarse, atemperándose dicha transformación a los complejos condicionantes impuestos como consecuencia de la adhesión a la C.E.E., lo cual no ha sido ni esta resultando nada fácil, hasta el punto de que la adaptación ha tenido que pasar paulatinamente por diferentes modelos y etapas, aunque siempre desde el reconocimiento de la situación particular y diferenciada del dicho Régimen, aun pendiente de perfilar definitivamente, después de las últimas modificaciones operadas, específicamente en cuanto a la implantación de la fórmula ZEC, que tantos problemas está encontrando.

La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, ha supuesto un nuevo avance en el proceso del desarrollo autonómico, que ha reafirmado el diseño trazado en lo fundamental, conjugándolo con las propias exigencias de adaptación requeridas y que se han puesto de relieve en el tiempo transcurrido, en los distintos enfoques sobre cuestiones puntuales, lo que finalmente de terminó la procedencia de acometer la modificación.

Entre las materias afectadas por la reforma estatutaria están las que tienen que ver con el tema que nos convoca, con el Régimen Jurídico aplicable a los Cabildos Insulares, sobre el que ha subsistido diversa concepción y amplio debate, considerando cual debiera ser su labor más adecuada y ajustada

a las fuertes demandas derivadas del “hecho insular”, colmando esas exigencias para completar las soluciones ya arbitradas y que se encontraban plasmadas en el propio Estatuto, en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y en las distintas leyes sectoriales que se han aprobado con contenidos referidos a este asunto.

Pero hay que advertir que la reforma introducida ha ido más en una línea de clarificación, sin alterar lo sustancial del régimen jurídico preexistente relativo a los Cabildos Insulares y a las Islas, como entidades naturales-territoriales, cuya representación y gobierno encarnan.

En cambio, sí se remarcan aspectos importantes de dicho régimen, que aunque admitidos han llegado a tener perfiles más borrosos, principalmente como consecuencia de las interpretaciones y lecturas realizadas del Estatuto originario, en cuanto a la doble naturaleza otorgada a los Cabildos, anteponiéndose a veces lo accesorio a lo principal.

Me refiero, específicamente, a la mejor diferenciación que se ha logrado, separando con mayor nitidez los campos de actuación, lo que corresponde a la Isla como Entidad Local básica, ateniéndose al papel asignado por la propia Constitución y lo que le correspondería ejercitar a los Cabildos Insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma.

Ahora, a mi juicio, la primera vertiente, relativa a las Islas, como Entidades territoriales locales y a los Cabildos como Órganos de Administración Local, está mejor concebida. A ella se refieren los apartados 1 al 4 del artículo 23 del Estatuto, que concentran el grueso de la nueva configuración.

Al segundo aspecto, más claramente determinado, o sea, a la conceptualización de los Cabildos Insulares como Instituciones de la Comunidad Autónoma y a las funciones que en este sentido les corresponde ejercitar en cada Isla, se refiere el apartado 5 del mismo precepto, con carácter limitativo, concretándolo en la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración Autónoma, así como la ejecución en su nombre de cualquier competencia que ésta no ejerza directa-

mente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la Ley; ello al margen de otra potestad, desde luego importantísima, ya dispuesta en el Estatuto originario, referida al ejercicio de la iniciativa legislativa. Lo que no desvirtúa, antes al contrario, patentiza, esa condición de complementaria y accesorio que, a mi criterio, tiene esta segunda vertiente respecto a la primera y principal.

El régimen de autonomía atribuido se contempla desde un doble parámetro: el de la plenitud para el ejercicio de “los intereses propios”, otorgado en favor de las Islas. Y también, o además, dentro del marco establecido por la Constitución y en su legislación específica, gozarán de autonomía para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan.

Procede resaltar este aspecto, que entiendo merecería un estudio más detenido, tomando en consideración que con el respaldo y garantía que la Constitución ha otorgado a la autonomía de los municipios y al gobierno y administración autónoma de las provincias, que en el caso de Canarias está referido a los Cabildos Insulares, con la modulación que el Tribunal Constitucional ha introducido, la vigente Ley de Bases del Régimen Local, en su artículo 2 tiene concretado que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, deberá asegurar a los Municipios, las provincias y a las Islas su derecho a “intervenir” (concepto más limitado) en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias “que proceda”, en atención a las “características de la actividad pública de que se trate” y a la “capacidad de gestión” de la Entidad local de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

El grado de autonomía, en particular, el conferido a las Islas para el ejercicio de los “intereses propios”, trasciende del más estrecho y limitado marco que el asignado en la Ley de Bases, lo que habrá de permitir un mayor juego y la posi-

bilidad de que el desarrollo legislativo opere teniendo en cuenta tal designio.

El apartado 4 del artículo 23 preconfigura el régimen competencial, atribuyendo a las Islas como Entidades Locales, el ejercicio del conjunto de funciones propias, o suyas, entre las que se integran las que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma y la colaboración en el desarrollo y en la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno Canario, todo ello en los términos que establezcan las leyes del Parlamento de Canarias. Determinación estatutaria que, entiendo, despeja cualquier discusión sobre la naturaleza y alcance de dicho régimen competencial, que ha de quedar estructurado sobre la referida base de la atribución con el carácter de propias de las funciones que les corresponde a las Islas, en virtud del nuevo mandato contenido en el Estatuto.

Otra previsión estatutaria a la que otorgo especial relevancia la constituye el respetuoso tratamiento dado, conforme a la distribución competencial y asignación de materias correspondientes a la Comunidad Autónoma de Canarias con alcance o cobertura de desarrollo legislativo, como es la relativa al Régimen Local, al prever que la articulación del sistema de organización y funcionamiento de los Cabildos Insulares ha de ser la que establezca una Ley del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución y que habrá de ser aprobada por mayoría absoluta, requisito formal que se configura como una auténtica cláusula de garantía, establecida precisamente para asegurar la regulación de dicho régimen, armonizándolo con el respeto de los intereses de las propias Islas.

Esta sensible y respetuosa determinación estatutaria, expresión de la voluntad exteriorizada por el legislador de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Canarias, para posibilitar la modelación del régimen jurídico de los Cabildos insulares, tomando como marco de referencia directa la cobertura constitucional, debe sobre entenderse, a mi juicio, en el sentido de quedar viabilizada dicha regula-

ción, sin ataduras artificiosas que puedan restringir el desarrollo normalizado del sistema que se pretende regular, a fin de que sea acorde a la esencia y especial naturaleza de los propios Cabildos Insulares.

Esto último que manifiesto tiene que ver con la procedencia y necesidad que para mí tiene la posible modificación y adecuación del apartado 1 del artículo 41 de la Ley de Bases del Régimen Local, que como saben está incluido dentro del Capítulo correspondiente a los Regímenes Especiales y remite la organización, funcionamiento y competencias de los Cabildos a las normas de dicha Ley reguladoras del mismo régimen establecidas para las Diputaciones Provinciales, para que pueda cobrar sentido el criterio y la voluntad exteriorizada a la que me he referido, del estatuyente, posibilitando que el Parlamento de Canarias, al legislar sobre este asunto no esté constreñido por la solución predeterminada en la mencionada Ley de Bases del Régimen Local.

III

EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS CABILDOS INSULARES. NUEVAS EXPECTATIVAS DE DESARROLLO CONSIDERADAS DESDE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS*

Francisco Reyes Reyes,
Abogado y Consejero del Consejo Consultivo de Canarias

- * Conferencia impartida en Sta. Cruz de Tenerife el día 10 de junio de 1997, dentro de las *Jornadas sobre aspectos jurídicos, políticos, económicos y perspectiva comparada de la organización administrativa de Canarias*, organizadas por la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias y el Instituto Canario de Administración Pública.

ANTECEDENTES. LA ESPECIALIDAD DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CABILDOS INSULARES

El régimen regulador de los Cabildos Insulares constituye una especialidad administrativa consolidada e indiscutida, que ha tomado carta de naturaleza por haber arraigado con reconocimiento de incuestionable utilidad, al responder el restablecimiento o recreación de dichos Órganos de Administración en 1912 y su pervivencia a auténticas exigencias de directa gestión y de defensa de los intereses propios de los territorios insulares que conforman nuestro Archipiélago.

Ello permite reafirmar la existencia de una singularidad o peculiaridad específica de Canarias, integrada en el acervo tradicional como patrimonio común, que forma parte del propio sistema de la articulación político-administrativa territorial consustancial de nuestra Región, inserta en el conjunto normativo que constituye nuestro diferenciado Ordenamiento Jurídico.

Este régimen peculiar, surgió precisamente para atemperar el gobierno y la administración de los intereses insulares a las determinaciones y necesidades impuestas de modo palmario por las propias circunstancias geográficas, no sólo inherentes a las comunes características de cada una de las Islas que integran el Archipiélago, sino principalmente a causa de su situación distante entre sí y de lejanía en cuanto al resto del territorio nacional. Los fuertes condicionantes que conlleva esa restrictiva limitación que la misma Naturaleza ha establecido, ha generado, de un lado, los efectos propios del aislamiento, así como la manifestación de características diversas y distintas de cada territorio insular, que los singulariza y distingue.

Desde cada uno de estos espacios territoriales, divididos y separados entre sí por las fuertes barreras del mar, se propende a operar, además, bajo una dinámica de aceptación de la procedencia de aplicar medidas y criterios de planificación y de gestión administrativa diferenciados y no exactamente iguales, adaptados a sus específicas características y condiciones, derivadas de sus particularidades, resultantes directamente de la misma discontinuidad, alejamiento y de la fragmentación propia del carácter insular del territorio en el que ha de operarse.

Entronca este sistema especial con el anterior modelo organizativo del Cabildo de cada Isla, implantado a raíz de la Conquista e incorporación de las Islas Canarias a la Corona de Castilla, que perduró durante siglos y al que hubo de volverse, al restablecerse el régimen de los nuevos Cabildos Insulares, mediante la recreación de equivalente remedio, a través de la promulgación de la Ley de 11 de julio de 1912, para superar los perniciosos efectos que en las Islas Canarias se habían padecido a lo largo del siglo XIX, en la lucha por el reconocimiento de la capitalidad, primero, y ulteriormente por la división de la Provincia única o por el mantenimiento de su unidad, originándose un larguísimo litigio y el afloramiento de enconados enfrentamientos interinsulares.

Sobre este asunto puede sostenerse, desde la perspectiva del tiempo transcurrido, que pudo tener en el surgimiento de toda esa problemática, como causa principal de origen, el abandono de aquel secular régimen propio, de administración insular, al ser sustituido por otro innovador, sin ningún previo antecedente ni ponderado estudio, de ámbito provincial común a todo el discontinuo territorio del Archipiélago, al que se impuso dicho modelo, extendido miméticamente como fruto de las corrientes centralizadoras y generalizadoras, que se aplicaron para todo el País. De modo que al instaurarse dicho régimen provincial uniforme, en Canarias produjo las consecuencias perturbadoras sabidas y supuso para esta Región un resultado altamente negativo que, como se ha reco-

nocido, desperdició oportunidades propicias para su mejor desarrollo, esterilizándose e inutilizándose, sin remedio ni resultado medianamente útil, infructuosamente, los más nobles esfuerzos de muchas generaciones de canarios, entretenidas en aquellas enojosas disputas.

Siempre, además, ha mantenido estrecha relación, la singularidad político-administrativa canaria, correspondiente a la organización de los territorios insulares, con otro aspecto de igual naturaleza peculiar, constituido por la diversidad económico-fiscal, enlazada en el régimen estructurado en torno al sistema de franquicias fiscales, de libertad comercial y de puertos francos, como exponente distintivo y esencial de la más trascendente especialidad jurídico-económica de Canarias, cuyo surgimiento se conecta directamente con los condicionantes adversos de orden geográfico propios del Archipiélago, con justificada naturaleza de variedad excepcional del régimen común y modalidad netamente diferenciada y peculiar que figura incorporada también de antiguo al Ordenamiento Legal aplicable en esta Región, formando parte fundamental de su acervo histórico, como uno de los pilares básicos en que este se sostiene, al tiempo que constituye renovada fuente que le da vida y nutre de contenido sustancial.

La especialidad de contenido económico-fiscal, se remonta asimismo a los tiempos de la Conquista y encuentra su más antiguo origen y precedente, a partir del que se extendió el sistema al resto de las Islas del Archipiélago, en la Real Cédula otorgada por los Reyes Católicos en Salamanca el 20 de enero de 1487. Esta Provisión Real otorgó a los habitantes de Gran Canaria, vecinos y moradores que mantuvieron casa poblada, la exención por veinte años de alcabalas, monedas y toda clase de pechos y tributos, con la única excepción de tener que satisfacer tres maravedís por cada ciento de carga o descarga de mercaderías, franquicia que fue ratificada a su vez por otra Real Cédula dada en Burgos por la Reina Dña. Juana con fecha 24 de diciembre de 1507, al cumplirse los veinte años del otorgamiento de la primera concesión, que

ahora se confiere con carácter definitivo, aunque elevándose a cinco maravedís por ciento el tributo de carga y descarga.

El mismo privilegio fue reconfirmado por el Emperador Carlos con el carácter de a perpetuidad para dicha Isla, mediante R.C. de 12 de octubre de 1528, declarándose libre de todo impuesto la importación de leña y extendiéndose los mismos beneficios a los extranjeros pobladores de la Isla. Y para Tenerife y La Palma, mediante Real Carta de 19 de septiembre de 1528 se concedió igual trato y beneficio, también con la misma condición de a perpetuidad, salvo la obligación de pago del seis por ciento del impuesto de carga y descarga de mercancías, porcentaje que en esa fecha se generalizó, conservándose igual durante los tres siglos siguientes, prácticamente sin variación hasta la restauración del sistema liberal, en las Cortes del llamado trienio constitucional, que abordó los problemas económicos concernientes al sistema de aduanas y aranceles, incorporando las provincias exentas al régimen general del País, de lo que luego me ocuparé sucintamente.

La exención o ausencia de alcabalas y de aranceles aduaneros en las Islas Canarias, que en la Península limitaban de hecho el acceso de géneros extranjeros, para fomentar el consumo de productos propios y los derivados de la industria o manufacturas españolas, en esencia constituía el soporte o la base del régimen de franquicias otorgado, que permitió el desarrollo de un régimen de intercambios mercantiles y de comercio exterior amplio durante los siglos XVI y XVII de Canarias no sólo con la Península, sino con plazas de Inglaterra, Flandes, Portugal y Francia, en Europa, con los altibajos propios de las situaciones históricas sobrevenidas, así como, con África y América, incluso, a pesar del régimen de monopolio de la Casa de Contratación de Sevilla, llegándose a obtener a mediados del siglo XVII el otorgamiento de permisos para el regreso directo a las Islas de naves procedentes de América. Sólo estaba limitado por la existencia del derecho de aduana, conocido con el nombre de almojarifazgo, que con

anterioridad indiqué, por la entrada y salida de mercancías, que la Hacienda Real percibía en Canarias, juntamente con el impuesto finalista del uno por ciento, bajo la denominación de donativos reales, recaudados por los Cabildos, que eran exigidos como aportación para hacer frente a situaciones excepcionales.

Por ello, siempre se consideró que este régimen constituía un sistema fiscal peculiar, beneficioso en cuanto era poco gravoso, con una sensible reducción de la carga y la presión impositiva, respecto del conjunto de la tributación ordinaria de la Corona, del orden del ochenta por ciento en cifras absolutas, en compensación a las mayores dificultades iniciales derivadas del asentamiento poblacional, limitación de recursos y para favorecer e impulsar el despegue económico de las Islas. Estaba esta excepcionalidad por tanto acomodada a la situación de hecho existente, justificada y encaminada a la atención de tales necesidades. Fue consecuentemente preocupación constante de los Cabildos de entonces, asegurar y confirmar el reconocimiento de dichas exenciones y franquicias, lo que procuraron siempre.

Los Cabildos como Concejos municipales, entre otras múltiples competencias, desplegaron intensa actividad orientada al desarrollo económico de cada Isla, interviniendo directamente en la política de abastecimientos para asegurar alimentos a la población, limitando y hasta prohibiendo en ocasiones la exportación de determinados productos, como cereales, ordenando cultivos y operaciones de importación para abaratar el costo de artículos de primera necesidad, fijando precios y determinando lugares y momentos de venta.

Dentro de esta actividad económica, reglamentaron oficios, administraron rentas, regularon el valor de las monedas y hasta llegaron también a aplicar excepcionales medidas de resellado de monedas de uso limitado a las propias islas, para combatir la entrada clandestina y circulación de las declaradas de mala ley. Para subvenir a la atención de sus funciones administrativas contaban con sus recursos e ingre-

sos, provenientes, de un lado, de las rentas patrimoniales, de los bienes de propios, y principalmente, como soporte básico, que les permitió allegar y disponer de medios para su propio sostenimiento y de las atenciones a su cargo, disponían de los recursos impositivos establecidos, como el haber del peso que gravaba la importación y exportación de mercancías en cada Isla, lo que llegó a constituir la fuente de ingresos más importante que tuvieron los Cabildos, antecedente de los ulteriores Arbitrios Insulares, aplicados también a las operaciones sujetas de importación y de exportación por los nuevos Cabildos recreados en 1912.

Señalo esta relación de los antiguos Cabildos con las especialidades económico-fiscales de Canarias, destacando que precisamente, a consecuencia de las nuevas leyes reguladoras de los Aranceles Generales de Aduanas, únicos para todo el Reino, de 6 de octubre y 20 de noviembre de 1820, para regir y aplicarse a partir del día 1 de enero de 1821, que afectaban profundamente el régimen de franquicias de Canarias, se alzaron naturalmente encendidas protestas desde las Islas. El Real Consulado de Canarias, creado por Real Cédula de 22 de diciembre de 1796, con facultades judiciales en el orden mercantil y de fomento de las actividades económicas, elevó en marzo de 1821 un ya célebre Memorial al Congreso de la Nación, cuyo autor fue Don José Murphy Meade, con la colaboración o participación como coautor de don Juan Prospero de Torres Chirino, Prior del Real Consulado en diversos períodos, entre ellos en 1820, según los datos aportados por D. Marcos Cuimerá y D. Jose Peraza de Ayala, documento que se tiene como auténtico antecedente, como texto precursor, base o fundamento, que hubo de servir de soporte para el establecimiento por Don Juan Bravo Murillo del Régimen de Puertos Francos, mediante el Decreto de 11 de Julio de 1852.

En esa Memoria, al margen de sostenerse y justificarse la defensa de la necesidad de que Canarias siguiera contando con su tradicional régimen especial de comercio exterior, se

abogaba también por un sistema de administración distinto del general, propio y peculiar, adaptado a sus singularidades. Destacan por su precisión las notas distintivas, derivadas de las condiciones inherentes a su alejada situación y limitación de recursos de las Islas, con minuciosa exactitud y con diagnóstico exacto de la problemática existente.

Este Memorial fue presentado e impreso con el siguiente título: *Breves reflexiones sobre los Nuevos Aranceles de Aduanas decretados por la legislatura nacional del año próximo pasado de 1820, en su aplicación a las Islas Canarias.*

Del mismo permítanme la cita de los siguientes apartados que destaco como especialmente significativos, en cuanto a la relevancia de la especialidad o peculiaridad canaria, tanto del régimen económico propio, como del sistema político-administrativo, que ahora me ocupa:

“Por aquí se vendrá en conocimiento, que al considerar a estas islas para todos los fines económicos y administrativos, como si realmente fuesen adyacentes de la península, según así están denominadas, es un error de mucha trascendencia, que hasta ahora no ha merecido consideración, pero que es muy digno de ella, pues que acaso muchos de sus males que sufre aquel país, del bien que se deja de hacer y de los inconvenientes que se observan en la ejecución de varias medidas gubernativas, deben su origen a esta equivocación de palabras. La voz de adyacente supone un paraje muy inmediato, a donde la mano del gobierno alcanza, casi con tanta facilidad como a las provincias continentales; pero sí se advierte que esta voz no representa la verdadera situación de las cosas, y que estas islas no tienen de adyacentes a la península sino el nombre impropiamente aplicado, se comprenderá la necesidad de variar el sistema que se ha seguido hasta ahora respecto de ellas, bajo un falso supuesto, o concepto equivocado, y de sustituirle por otro capaz de hacerlas felices, y mas útiles a la patria común, como de ello son muy susceptibles, si se acertara con el verdadero método de administración que conviene a su localidad y circunstancias.”

Murphy se extiende en explicar sus consideraciones sobre esta cuestión y extrae estas dos consecuencias:

“Estas son las Islas Canarias y tal su situación, en todo y por todo muy distinta de la España europea y de la trasatlántica; y en caso de circunstancias tan diferentes, como lo atestiguará cualquiera que las haya visitado como observador, es constante que no pueden aplicárseles las mismas reglas, ni el mismo régimen administrativo que a aquellas sin que resulten efectos muy contrarios a los que la legislación nacional se propone.”

Abundando en las razones de defensa de los derechos del régimen tradicional de comercio que las Islas han disfrutado y de su sistema de franquicias, el Memorial del Real Consulado dirigido al Congreso Nacional ampara su pretensión en las previsiones de establecimiento de excepciones al régimen general permitidas en el artículo 25 de la Ley de 6 de octubre y en el artículo 5 de la de 20 de noviembre, de 1820, para evitar la observancia rigurosa del nuevo sistema de aranceles y no sacrificar lo esencial y principal del régimen tradicional económico-fiscal canario a lo accesorio de la equiparación general y aplicación de la nueva legislación igualitaria en esa materia. Y junto a la subsistencia de ese régimen de excepción, plenamente acomodado a las circunstancias y necesidades del Archipiélago, reivindica un sistema de administración diferente, proclamando que las Islas no son territorios adyacentes: “Su situación en el globo y las circunstancias que entorpecen las comunicaciones, aumentando moralmente su distancia de la península, las constituyen una provincia intermedia de Europa y América, suficientemente separada de una y de otra para reclamar un sistema de administración diferente de los discurridos para dichas regiones”.

El contenido de dicho Memorial fue útil y surtió efectos muy importantes:

Uno inmediato, pues mediante el Decreto del Congreso de 22 de enero de 1822, se dispuso la aplicación de medidas de excepción en materia económico-fiscal, apropiadas para el

mantenimiento del régimen peculiar de comercio, completando la designación para ello además de distintos puertos en las Islas de depósito y habilitados para comerciar con el extranjero, lo que de hecho supuso la subsistencia del reconocido régimen especial sobre exención de aranceles y de franquicias de Canarias. Esta medida aplacó entonces las fuertes protestas isleñas y permitió seguir con el tráfico y comercio exterior, que en ocasiones resultaba incluso más provechoso que el tráfico ordinario con la península.

Y, desde luego, el efecto más importante, treinta años más tarde, puesto que de hecho la filosofía, argumentaciones y peticiones contenidas en el referido Memorial, puede decirse que debieron inspirar la determinación finalmente adoptada por el Consejo de Ministros presidido por D. Juan Bravo Murillo, que sometió a la aprobación Real el Decreto de 11 de julio de 1852, concediendo a las Islas Canarias las Franquicias de Puertos Francos, que tan fecundos logros ha reportado en el desarrollo de esta Región.

El régimen singular de los Cabildos Insulares, recreados en 1912, contenido en su normativa constitutiva y la emanada a partir de entonces, forma parte del Ordenamiento Jurídico y está integrado entre las excepcionalidades del Derecho Administrativo Especial, como peculiaridad específica de nuestra Región. Este carácter se encuentra en la actualidad sensiblemente reforzado, con expreso reconocimiento de su condición de régimen peculiar y propio de este Archipiélago, pero no sólo en la regulación legal que se había producido, relativa a los Cabildos dentro de las normas referentes al Régimen de las Administraciones Locales, sino de modo más trascendente, en razón del tratamiento dado a las Islas y a los propios Cabildos, tanto por los Textos Constitucionales de 1931 y de 1978, como por el Estatuto de Autonomía de Canarias, al regular esta materia.

Hasta la promulgación de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias, el régimen jurídico correspondiente a las Islas y a sus órganos de gobier-

no, los Cabildos Insulares, estaba inserto, aún con las peculiaridades de un sistema especial así reconocido, en la legislación propia del Régimen Local. Y así, naturalmente, continúa el tratamiento legal, pero ahora, desde la configuración otorgada en el Estatuto, con el plus del engarce e inclusión en la nueva categoría correspondiente a las instituciones de la Comunidad Autónoma Canaria, dentro de las previsiones estatutarias, lo que obliga a delimitar bien esta cuestión y sobre lo que por ello habré de ocuparme luego.

Desde la creación de los nuevos Cabildos, mediante su Ley constitutiva de 11 de julio de 1912, al margen de las peculiaridades contenidas en esta Ley y en su Reglamento aprobado por Decreto de 12 de octubre del mismo año, por remisión de la propia norma instauradora, le eran de aplicación los preceptos de la Ley Provincial, de 29 de agosto de 1882 relativos a las Diputaciones Provinciales, en cuanto sea propio y peculiar de cada una de las islas. El mismo sistema se mantuvo en el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925.

En el anteproyecto de Constitución de la Segunda República, que elaboró la Comisión Jurídica Asesora, presidida por D. Angel Ossorio Gallardo, pero que no fue asumido por el Gobierno Provisional, aunque sirviera de material de trabajo a la Comisión Parlamentaria, se obvió el tratamiento de las Islas, limitándose el artículo 2 a establecer que los Municipios y las Provincias gozarán de autonomía dentro de los límites que las leyes señalen, contemplando el artículo 3 de dicho anteproyecto, que cada una de las provincias limítrofes entre sí, que se definan como Región por sus características geográficas e históricas, podrán constituir una entidad autónoma para fines administrativos o políticos.

La Comisión parlamentaria de Constitución, en el artículo 10 del proyecto que elaboró, ofreció la siguiente solución: "En las provincias insulares, cada isla, como mancomunidad de ayuntamientos que la componen, podrá formar una categoría orgánica especial, provista de su cuerpo gestor propio, constituido con arreglo a la Ley. Las islas, mancomunándose

con las vecinas, integrarán las provincias, conservando sus actuales demarcaciones.”

Pero la fórmula final asumida, tras la aceptación del compromiso de concordia, que para la regulación del régimen de la autonomía posible ofreció el Presidente del Gobierno Provisional, don Niceto Alcalá-Zamora y que permitió la aprobación en bloque de los artículos discutidos, en lo que ahora nos concierne, quedó con el siguiente contenido: “Artículo 10.- Las provincias se constituirán por los municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir al órgano gestor de sus fines político-administrativos.

En su término jurisdiccional entrarán los propios municipios que actualmente las forman salvo las modificaciones que autorice la ley, con los requisitos correspondientes.

En las Islas Canarias, además, cada Isla formará una categoría orgánica, provista de un cabildo insular como cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigna al de las provincias.

En las Islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico”.

El artículo 11, contenía la excepcionalidad otorgada en favor de los territorios insulares, respecto a la condición fijada para el acceso a la condición de región autónoma, al disponer que: “La condición de limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí”. En cambio, esa condición de limítrofe era exigida además, para aquellas provincias que contaran con características históricas, culturales y económicas comunes, que acordaran organizarse en región autónoma, para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado Español.

En el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, que aprobó el Decreto de 24 de junio de 1955, el artículo 210, inserto en el Capítulo correspondiente a la regula-

ción del territorio y de la división provincial, mantuvo el régimen especial de los Cabildos Insulares, al disponer que: “El territorio nacional que constituye el Archipiélago Canario conservará las actuales características en cuanto a la división provincial; al régimen, dentro de cada provincia, de Mancomunidad interinsular; a las modalidades de la inspección del Poder central en cada una de sus islas, y al sistema de Cabildos Insulares como órganos de administración propia, aplicándose esta Ley en todo lo que no se oponga a las mencionadas características.” El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, que había sido aprobado con anterioridad, mediante Decreto de 17 de mayo de 1952, al regular en su Título II la demarcación territorial de las Entidades provinciales, lo hizo con separación en dos secciones. La primera, regulaba el régimen común de las provincias. Y la segunda, era específica, dedicada a la regulación de las provincias forales e insulares. El artículo 78 figura con una redacción idéntica a la que antes vimos tenía el artículo 210 del Texto Articulado y Refundido de la Ley de Bases de Régimen Local.

Permítanme en este punto una breve digresión, aunque conexas con la materia de que trato:

Para Baleares, el artículo 79 del mismo Reglamento de Población y Demarcación Territorial, disponía lo siguiente “Análogas previsiones regirán para el Archipiélago Balear si el Gobierno acordara constituirlo en régimen de Cabildos Insulares”. Repárese la importante diferencia de matiz existente entre esta previsión y la que con equivalente similitud y finalidad, pero con distinto talante y sobre todo de forma más respetuosa respecto del ejercicio del derecho de autonomía, se contenía en el artículo 10, último párrafo, de la Constitución de la II República, sobre esta cuestión, al establecerse que: “Las Islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico”. En este caso, aunque el régimen por el que voluntariamente se podía optar habría de ser idéntico al de los Cabildos Insulares, reconocido por la propia Constitución para el

territorio de las Islas Canarias, la iniciativa para su establecimiento se reconocía directamente a las Islas Baleares, lógicamente a través del procedimiento articulable en desarrollo de la expresada norma constitucional. En cambio, en la normativa de desarrollo de las Bases del Régimen Local, antes comentada, la iniciativa para el acceso a ese régimen especial, no dependía más que de la voluntad del Gobierno, puesto que sólo se sujetaba a la disponibilidad de ánimo propicio de lo que sin ambages se llamaba, en los mismos textos legales, Poder Central, o sea, se subordinaba al condicionante de si “el Gobierno acordara constituirlo”.

Y poco más o menos eso fue lo que sucedió 26 años más tarde, al aprobarse por el Gobierno el Real Decreto-Ley 18/1978, de 13 de junio, de creación de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera y del Consejo General Interinsular de las Islas Baleares, éste último como órgano de gobierno preautonómico. En descargo de una lectura más simple que conectara esta medida con la previsión del comentado artículo 79 del Reglamento de Demarcación Territorial, valgan verdades, el Preámbulo o Exposición de Motivos justificativo del citado R.D.L. 18/78, ampara la determinación tomada por el Gobierno en la siguiente declaración con que se inicia ese Preámbulo: “La totalidad de las fuerzas parlamentarias baleares han manifestado, recogiendo el sentir popular, el deseo de contar con instituciones propias para todo el archipiélago y en cada una de sus islas. Con el presente Real Decreto-Ley se pretende dar satisfacción a estas aspiraciones, aun con el carácter provisional que exige el hacerlo antes de que se promulgue la Constitución”. Y, por descontado, esa disposición de ánimo voluntarista, del Gobierno, que acordó constituir en el Archipiélago Balear el régimen especial de los Consejos Insulares, con equivalencia respecto del régimen de los Cabildos Insulares, aunque no con plena identidad, tuvo respaldo parlamentario, previo a la aprobación del Real Decreto-Ley y subsiguiente, al ser ratificada dicha disposición por el Congreso de los Diputados.

Después de este paréntesis sobre la condición de Baleares como islas adyacentes, según la expresa conceptualización distintiva respecto de Canarias, que otorgó el artículo 1º del Código Civil de 1889, precepto que integrado en el Título Preliminar, perduró en su vigencia hasta la modificación de dicho Título en 1974, en que se suprimió meramente tal referencia, volvamos a nuestro tema de la especialidad del régimen de Cabildos Insulares, reseñando por último, dentro de este apartado que también el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, dentro de su Título V que contenía las Normas en la materia de los regímenes especiales, la Sección tercera se destina específicamente al Régimen Especial de las Islas Canarias, disponiéndose en el artículo 423 que en cada una de las siete islas del Archipiélago subsistirán los actuales Cabildos Insulares, y sus Corporaciones tendrán las funciones, derechos y obligaciones de las Diputaciones Provinciales. Reconocimiento explícito sobre la consagración de las peculiaridades derivadas particularmente del sistema de Cabildos, puede asimismo encontrarse en la Orden del Ministerio de la Gobernación, de 18 de octubre de 1956, que exceptúa a los Cabildos Insulares de Canarias de determinadas obligaciones de cooperación a servicios municipales y a la nivelación de presupuestos, a causa de la existencia y disfrute del Régimen Especial de Cartas intermunicipales, como singularidad del Archipiélago Canario. Visto en los textos legales examinados hasta ahora el inalterable tratamiento y consideración dado al régimen canario de los Cabildos Insulares como especialidad del Derecho Administrativo Local, veamos seguidamente cómo se había previsto la reafirmación de este régimen propio y peculiar de Canarias, en la inmediata anterior regulación legal a la actualmente vigente.

La Ley de 19 de noviembre de 1975, que aprobó las Bases del Estatuto de Régimen Local, dispuso en la Base 19, apartado 2, al efecto, lo siguiente: “En el plazo máximo de un año

a partir de la promulgación del texto articulado de esta Ley, a propuesta de los Cabildos Insulares, se establecerá por el Gobierno para el Archipiélago Canario, un régimen administrativo especial, respetando en lo esencial las normas peculiares vigentes y adecuado a su carácter insular”.

La incorporación a esta Ley de Bases de la indicada previsión, precisamente en la época en que surgió, publicado el Cuerpo Legal en el Boletín Oficial del Estado al día siguiente del fallecimiento del General Franco, cuando ya se reclamaban y avizoraban cambios profundos en la estructuración del régimen territorial, no debe tener una lectura de arrinconamiento del problema y de mero aplazamiento de la solución requerida para Canarias, sí bien, de hecho produjo esa consecuencia, al superponerse poco más tarde el resultado de los trabajos emprendidos con las reivindicaciones de mucho mayor calado e iniciativas generalmente planteadas, que lógicamente casaban mejor con las nuevas perspectivas y con las circunstancias que finalmente condujeron al logro de las fórmulas arbitradas por la Constitución de 1978.

No obstante, comentaré brevemente cómo se acogió y trató la oportunidad surgida por la señalada disposición, la transcrita Base XIX del Estatuto de Régimen Local.

El alcance de la amplia autorización legislativa otorgada y la importancia dada a que los Cabildos tuvieran en todo momento la iniciativa del proceso, al corresponderles por mandato expreso de la norma la elaboración de la propuesta de dicho régimen administrativo especial, determinó una acción conjunta de las Mancomunidades Provinciales Interinsulares de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife, que inmediatamente encargaron la elaboración de un estudio minucioso y la preparación de un borrador de desarrollo de la referida Base 19.

Dicho encargo estuvo dirigido directamente al logro del objetivo pretendido, para conformar además la innovadora organización regional vislumbrada y permitida, atemperándola con la finalidad de que tuviese plena sintonía y concordancia

cia con las apetencias y perspectivas de mejoría del propio régimen insular de los Cabildos, en cuanto a que dicha Base todo lo supeditaba a la adecuación del sistema de este régimen especial al respeto en lo esencial de la peculiaridad de la organización político-administrativa de carácter insular. De modo que con el afán de aprovechar tal coyuntura y darle término en el tiempo de un año fijado, la Comisión Técnica Asesora nombrada acometió el encargo, bajo la dirección de D. Alejandro Nieto García, quien con anterioridad, en la etapa que estuvo como Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de La Laguna, había coordinado la labor ingente desarrollada por un equipo de expertos administrativistas, que dió como fruto la publicación de los siete volúmenes de los “Estudios de Derecho Administrativo Especial Canario”.

Desde diciembre de 1975 hasta junio de 1976, duraron las reuniones de trabajo de esta Comisión Técnica, integrada por D. Luis Bourgón Tinao, D. Juan Rodríguez Drincourt, en una primera etapa, luego sustituido por D. Paulino Montedoca Sánchez, D. Leopoldo de la Rosa Olivera y D. Alonso Fernández del Castillo. Y concluyó su labor entregando el trabajo encargado con el título: *Estudio Preliminar sobre el Régimen Administrativo Especial de las Islas Canarias*.

Se resalta en el mismo que en los Cabildos Insulares “se centra hasta ahora la especialidad más profunda del régimen administrativo de Canarias y hay que reconocer que el juicio general que merecen es muy positivo”. Y sostiene que ante la reforma introducida en la nueva Ley de Bases de Régimen Local, el régimen especial canario, en lo concerniente al nivel insular, no debe seguir el modelo de las Diputaciones Provinciales, en razón a que a diferencia de la provincia, entendida legalmente como agrupación de municipios, en el caso de los Cabildos la correspondencia es otra distinta, referida a “entes naturales” (las islas) que no son agrupaciones de municipios propiamente dichas.

Pero lo esencial de dicho Estudio lo constituye, en términos de sus autores, lo que consideran “como peculiaridad más

importante y clave de bóveda de todo el régimen para el Archipiélago Canario que se proyecta”, que es un organismo de carácter regional que exprese la voluntad y realice los intereses comunes del archipiélago. Ese organismo, escuetamente intitulado como La Corporación Canaria, fue concebido como “Agrupación integradora de Cabildos”, como Ente público de naturaleza o carácter local, para formar parte de la Administración local e incardinar su actuación en la representación de la comunidad regional, y la promoción y defensa de los intereses regionales, partiendo del presupuesto de que la división territorial regional estaba posibilitada por la Base 1, apartado 6 de la Ley, que permitía la creación de entes regionales o comarcales de carácter asociativo, para la realización de fines atribuidos a las Entidades Locales o que le sean encomendados por la Administración Pública.

Prácticamente coincidente en el tiempo, la culminación del expresado Estudio, con los inicios del primer Gobierno de D. Adolfo Suárez, al propiciar éste casi de inmediato la ampliación de nuevos horizontes y sobre todo el logro del objetivo que se marcó de devolución de la soberanía al pueblo español, implantación de libertades, regulación de los derechos de asociación y de reunión, legalización de partidos políticos, celebración de elecciones y elaboración de la Constitución por las Cámaras del nuevo Parlamento, naturalmente, todo ello era prioritario y supeditaba la acción de desarrollo del Régimen Local Canario, que hubo de esperar a la configuración definitiva de la organización territorial del Estado, lo que produjo el resultado por todos conocido que hoy tenemos.

La Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, no obstante fue objeto de un desarrollo parcial a través del Decreto de 8 de octubre de 1977, que aprobó un texto articulado sobre materias tales como organización municipal, función pública local y contratación, pero limitado en cuanto a la organización provincial a la viabilización de Asociaciones bajo la forma de Mancomunidades Provinciales, dotadas de personalidad jurídica, con fines de actuación delimitados a los campos del pla-

neamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común, lo que evidentemente no ofrecía adecuada satisfacción, ni colmaba legítimas aspiraciones.

Dicha Ley de Bases, promulgada en fecha por demás crítica, al entrar en abierta contradicción con la nueva configuración del Estado que se estaba articulando, fue derogada expresamente por Ley de 7 de octubre de 1978.

EXPECTATIVAS DE DESARROLLO DE LA ESPECIALIDAD DE CABILDOS. TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO

La Constitución aprobada en diciembre de dicho año, al disponer en su artículo 141 la fórmula por todos conocida de que: “En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos”, optó por la subsistencia de la singularidad del régimen especial que ya estaba consolidado en Canarias, de los Cabildos Insulares, suponiendo dicha cláusula un mandato de inexcusable y obligatoria observancia, en cuanto a la necesidad de conformación de un sistema de administración peculiar y distinto del régimen general, para los territorios insulares, en forma de Cabildos, lo que constituye una auténtica garantía de pervivencia de este sistema especial.

La solución constitucional vigente puede, en esencia, considerarse como una reproducción de la anterior fórmula arbitrada, que con un contenido ciertamente equivalente al que actualmente rige, estaba ya estructurada en la Norma de igual rango de 1931, en la que el artículo 10, como hemos visto antes, dispuso para las Islas Canarias, con la misma característica de obligatoriedad, que cada Isla, en su condición de entidad territorial natural, además, constituía una categoría orgánica, a la que había de proveerse de un Cabildo Insular como cuerpo gestor específico de los intereses peculiares de la Isla.

De modo que, así concebido, el tratamiento dado a los Cabildos, en el Texto Constitucional, con ese carácter de “administración propia” que cada Isla “ha de tener”, se obtienen las primarias o elementales consecuencias de una declaración de tal naturaleza, que son:

Primero, que las Islas, como tales, es decir, en tanto que Entidades territoriales naturales por esencia, han de contar necesariamente con un régimen de administración propio, o sea, singular, distinto, peculiar; y ello al margen de que “además”, en el ámbito local hayan de existir y operar las otras dos entidades de la misma condición, es decir, los municipios de un lado y la provincia de otro. Particularidad sobre la que he de volver para exponer mi punto de vista sobre la catalogación o naturaleza jurídica de los órganos de gobierno de estos territorios insulares.

Y, en segundo término, la otra consecuencia que se obtiene de modo inmediato, por resultar así exigido por el propio texto de la Norma, es la de que esa “administración propia” de cada Isla, de obligada existencia, se ha de configurar justamente para atender al cumplimiento de los fines y objetivos que respondan a exigencias o demandas de modo directo conectadas con los llamados “intereses peculiares” de ámbito insular que justifican su misma razón de ser, como órganos de carácter administrativo, que han de adoptar precisamente la forma y denominación de Cabildos Insulares para desarrollar su misión circunscrita a la representación, defensa, gestión y gobierno de los intereses “propios” de la Isla a la que extiende su acción.

Enmarcada la previsión constitucional de existencia necesaria de la “administración propia insular en forma de Cabildos”, en nuestro Archipiélago, de la misma resultan las principales notas distintivas y las peculiaridades de este tipo o modalidad de organismo, esencialmente gestor, cuya primordial razón de ser se conecta incuestionablemente con la atención de las necesidades colectivas que trasciendan de lo municipal y no tengan entidad regional, o sea, en suma, con

la prestación de los servicios públicos que hayan de desarrollarse en el ámbito territorial insular, así como la promoción y el fomento del conjunto de iniciativas y de actividades productivas, de intermediación, culturales, deportivas o recreativas de igual nivel, lo que conlleva, en definitiva, tener que afrontar la administración del patrimonio, de los medios, recursos, inversiones y de la hacienda, en lo que sea de estricto alcance insular. Todo lo cual puede ser englobado dentro de la denominación simplificadora de los “intereses peculiares de cada Isla”, cuya encomienda de defensa y de gestión tienen atribuida de forma lógica, pero además inevitable por la misma circunstancia de obedecer a exigencias de la realidad impuesta inexorablemente por la propia Geografía. Por tanto, los Cabildos Insulares, en cuanto órganos de gobierno y de administración de las entidades territoriales naturales a las que sirven, han de atemperar su actuación sin desbordar su ámbito al ejercicio de las funciones legalmente encomendadas y que tengan que ver con los intereses específicos de la Isla, constituyendo instituciones idóneas para ello, que cuenten con arraigo suficiente y tradición gestora adecuada.

La ubicación constitucional de la especialidad de la administración insular en forma de Cabildos, obviamente tiene acomodo en el Capítulo correspondiente dedicado a la regulación de la Administración Local, por lo que este encuadramiento directo dentro de ese régimen administrativo comporta una catalogación indiscutible, que remarca la auténtica condición prevalente y principal que ostentan la Isla, de un lado, como Entidad local natural y su órgano de gobierno, de otro, como Administración del mismo carácter local, como consecuencia de la respuesta inmediata que nos facilita la Norma Suprema, mediante la única concepción que otorga al efecto a ambas realidades, con todo lo que comporta y significa, incluyendo la garantía de su propia autonomía de funcionamiento, dentro de los límites de la legalidad. De ello se ha de extraer la consecuencia de que la otra concepción posterior que legalmente se ha otorgado a los

Cabildos Insulares, como Instituciones de la Comunidad Autónoma, al conformarse el régimen autonómico y contemplarse tal enfoque tanto en el Estatuto de Autonomía como en las leyes territoriales de desarrollo sobre la materia, se encuentra situada en otro plano subordinado al constitucional y por tanto secundándole como condición o característica complementaria, accesoria, añadida, superpuesta o adicional, que sigue a la principal, siendo esta, desde luego, la preponderante, circunstancia que como luego veremos, se resalta ahora, en el nuevo texto reformado del Estatuto de Autonomía de Canarias.

El 22 de diciembre de 1980 fue aprobado el Proyecto de Estatuto de la Autonomía de Canarias, por la Asamblea de Consejeros de las Mancomunidades Provinciales de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife y de Diputados y Senadores Canarios, en sesión celebrada en Las Palmas de Gran Canaria, proyecto que se elevó a las Cortes Generales, conforme a lo dispuesto en el artículo 146 de la Constitución, para su tramitación como Ley.

El tratamiento dado a los Cabildos en este Proyecto, se respetó básicamente en la normativa legal emanada a partir del mismo. Como Instituciones de gobierno territorial de la Comunidad Autónoma, se los incluye y la redacción dada en ese Proyecto, contenida en los artículos 6 y 21, referido este último a la regulación del gobierno de los territorios insulares, que prácticamente se corresponde a la que se dio finalmente a los artículos 7 y 22 del Estatuto aprobado año y medio más tarde.

En el texto definitivo se plasmaron como mejora incorporada, superando las previsiones iniciales no contempladas en el Proyecto, los nuevos aspectos que conectan a los Cabildos con la categoría otorgada, como añadido, de instituciones de la Comunidad Autónoma, consistentes, de un lado, en el ejercicio de la iniciativa legislativa, que sólo se reservaba al Gobierno y a los diputados regionales, y en segundo término, la asunción de la representación ordinaria en cada isla de la

Administración Autónoma y la ejecución, en su nombre, de cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, que tampoco se preveía en el Proyecto.

Pero como todavía las expectativas de los Cabildos estaban puestas más en el logro de la materialización del ejercicio de las competencias en el ámbito del territorio insular, mediante el uso de las técnicas de traslación, bien como transferencia o delegación o como asunción-atribución directa, a través de la legislación específica que complementara las previsiones del Estatuto mismo, primó otra preocupación en el aludido Proyecto, consistente en la coparticipación de los representantes de los Cabildos y los del Gobierno Canario, “como representantes del Archipiélago Canario” y además bajo condición de igualdad y de paridad, en la Comisión Mixta de transferencias que habría de negociar con los representantes del Estado el traslado de las competencias, funciones y atribuciones que conforme al Estatuto correspondería transferir al “Archipiélago Canario”, fórmula que se adoptó en la Disposición Transitoria Cuarta del referido Proyecto de Estatuto aprobado por la referida Asamblea de Consejeros de ambas Mancomunidades Provinciales y de Parlamentarios. No obstante, esa propuesta que por su contenido podría entenderse que ostentaba un carácter en alguna medida de prevención y de recelo, no fue seguida al conformarse la regulación de dicha Comisión Mixta en la misma Disposición Transitoria del Estatuto finalmente sancionado.

En cambio sí se mantuvo otra previsión incorporada al Proyecto, de marcado interés para los Cabildos Insulares, referida a la regulación expresa en el Capítulo correspondiente al Régimen Económico y Fiscal de Canarias, tanto de lo relativo al Patrimonio Insular, como el aspecto más significativo y trascendente de los Recursos o Ingresos atribuidos directa y separadamente de los propios Cabildos, que el Proyecto enmarcó con especial y amplio cuidado, lo que fue respetado en lo sustancial en Estatuto, destacando el manteni-

miento contemplado en favor de los mismos, concretamente “de los recursos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias”, prescripción legal de neta superioridad jerárquica respecto del resto del conjunto normativo con rango de Ley, que se ha mantenido exactamente igual, sin la más mínima alteración de su texto, en la reciente reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, lo que al permitir una lectura maximalista respecto a si abarca esa asignación la “totalidad” de tales recursos derivados del REF, sigue suscitando la cuestión nada baladí y fundamental por el montante económico que comporta, del alcance concreto de la extensión de esta garantía estatutaria otorgada directamente en favor de los Cabildos Insulares, a pesar de la subsistencia de la cotitularidad entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales Canarias, en la proporción del 50,35 por ciento y 49,65 por ciento restante, respectivamente, del más importante recurso económico de esa naturaleza, que es el IGIC, modalidad impositiva inserta en el Régimen Económico y Fiscal Canario, creado por la Ley 20/1991, de 7 de junio, en sustitución del Arbitrio Insular sobre el Lujó y el IGTE. En cambio el otro nuevo recurso establecido por la misma Ley, el Arbitrio sobre la Producción y la Importación, no presenta ese problema porque existe correspondencia entre la previsión estatutaria y la legislación creadora del impuesto, al quedar vinculado en su titularidad a las Corporaciones Locales Canarias.

La catalogación constitucional de los Cabildos Insulares, exclusivamente considerados desde la vertiente de la Administración Local, única posible en razón de que entonces la vertebración del proceso autonómico meramente quedaba esbozado y posibilitado a partir del reconocimiento del derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, evidentemente no ofrece ninguna duda ni controversia por la sencilla y diáfana razón de que en ese momento escuetamente se marcaron la reglas de juego a utilizar por las entidades a las que se otorgó derecho para acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades

Autónomas. Por tanto, naturalmente, la Constitución no se adentró más allá de la fijación de las pautas a seguir y el camino a andar, determinando las formalidades a cumplir y el contenido que habrían de tener los Estatutos de Autonomía.

Como sabemos, se ha propiciado la ulterior conformación del llamado Estado de las autonomías resultante, a través de la utilización del diseño arbitrado en el Título VIII de la Constitución, y ello a pesar de los aspectos que se han destacado ambiguos, en cuanto ambivalentes y hasta premeditadamente confusos, respecto a los modelos inicialmente elegibles por los optantes, lo cual ha sido suficientemente ponderado y discutido por la doctrina particularmente lo concerniente a la misma elasticidad interpretativa del alcance de aquellos preceptos constitucionales que finalmente han permitido reconducir todo el proceso hacia un desarrollo normalizado y hasta equivalente en torno a un mismo tipo organizativo regional o autonómico, ello al márgen de las previsiones existentes de partida y de la mayor o menor amplitud competencial asignable de entrada, una vez aprobada la Constitución, a cada una de las Comunidades Autónomas que se llegaron a constituir, según la prognosis que pudo verificarse al comienzo del proceso, en el desarrollo predecible del mismo, lo que ciertamente se hizo en cuanto a Canarias con especial sensibilidad y amplitud, por razones de todos conocidas.

A los territorios insulares que integran la Región, la Constitución reconoció, sin más aditivos ni condicionantes, la facultad de ejercicio del derecho a la autonomía, para constituirse en Comunidad Autónoma. Así resulta claramente de lo establecido en el artículo 143 de dicha Norma Suprema, de modo que las otras dos coberturas o habilitaciones distintas otorgadas por el mismo precepto en favor de las provincias limítrofes con especiales características históricas, culturales y económicas comunes, de un lado, y a su vez, en favor de aquellas provincias que individualizadamente contasen con entidad regional histórica, constituyen condicionantes no exigidos por la Constitución para dichos territorios insulares,

para las Islas, en definitiva, que por tal motivo son el soporte directo sobre el que se sostiene nuestra Comunidad Autónoma, diferenciada en este sentido, de las restantes Comunidades del territorio continental, pluriprovinciales o uniprovinciales que accedieron a la autonomía, en base al cumplimiento de las aludidas condiciones establecidas. Y ello ha sido así, hasta el punto de que ni siquiera ha sido necesario que previamente en el texto constitucional quedara arbitrado un remedio equivalente al que la Constitución de la II República brindó con carácter excepcional para el acceso al autogobierno del conjunto de Islas que forman el Archipiélago, que –como antes tuvimos ocasión de ver– al efecto había dispuesto en su artículo 11 que: “La condición de limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí”. La falta de tales requisitos especiales comunes inherentes a las provincias limítrofes o propios de una única provincia con entidad regional histórica, como necesarios para acceder a la autonomía, no rigen para los territorios insulares que, sin sujeción a esos condicionantes, disponen de la expresada habilitación constitucional otorgada en su favor para acceder al autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma, lo que es un dato muy revelador.

La especialidad administrativa de los Cabildos Insulares está corroborada en la vigente legislación de régimen local. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de dicho Régimen, los engloba junto a los órganos forales del País Vasco, Comunidades Autónomas uniprovinciales, incluida la foral de Navarra, en cuanto asumen las competencias, medios y recursos que corresponden a las Diputaciones Provinciales y los Consejos Insulares de Baleares. A ellos se dedica el Capítulo III sobre Regímenes Especiales, dentro del Título III correspondiente a la Provincia. El artículo 41 no obstante, que es el que se ocupa de su régimen, determinando que son los Cabildos órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla, vincula su organización y funcionamiento a las mismas normas contenidas en la propia Ley

dispuestas para las Diputaciones Provinciales de régimen común sobre esta materia.

Esta vinculación constituye una auténtica barrera limitadora de una legislación de desarrollo en este campo, cuya competencia tiene atribuida la Comunidad Autónoma Canaria, de modo que en cuanto a la regulación de la organización y funcionamiento de los Cabildos Insulares, mientras se mantenga el actual tratamiento expuesto contenido en la Ley de Bases de Régimen Local, el margen de cobertura o de manobra es ciertamente reducido, al no contarse con previsiones en la propia Ley, como las existentes en sus disposiciones adicionales que puedan dar acogida a una libre organización y regulación del funcionamiento de los órganos de administración de los territorios insulares, barrera que colisiona con la actual previsión incorporada al Texto reformado del Estatuto de Autonomía de Canarias, en su artículo 23.3, que traslada al Parlamento de Canarias la regulación mediante Ley a aprobar por mayoría absoluta del expresado régimen de organización y funcionamiento de los Cabildos Insulares, razón por la que la modificación del mencionado artículo 41.1 de la Ley de Bases del Régimen Local, a fin de que quede en consonancia con la voluntad exteriorizada por el legislador estatuyente de dar esa facultad de ordenación libre, aunque atemperada al marco fijado por la Constitución, en favor del Parlamento de Canarias, resulta plenamente justificada.

La reforma introducida en el Estatuto de Autonomía de Canarias, en cuanto al régimen de los Cabildos Insulares y de las Islas, como Entidades territoriales naturales, cuya representación y administración tienen atribuidos y encarnan, reafirma y clarifica lo sustancial y más trascendente del régimen jurídico especial, de naturaleza local que tienen. Esta vertiente, prevalente a mi juicio, está bien concebida y plasmada en los apartados 1 al 4 del artículo 23 del Estatuto, dedicados a la regulación de los aspectos concernientes a tal condición que ostentan las Islas, en primer término, los territorios insulares, Entidades locales básicas, así como los propios

Cabildos Insulares, como Órganos de la Administración Local, en lo que es su esencial naturaleza o condición.

Dicho precepto estatutario se encuentra evidentemente dentro de la Sección relativa al Gobierno y Administración de las Islas. A estas se reconoce el goce de autonomía plena para el ejercicio de los “propios”, los que afectan específicamente a cada Isla. Este parámetro del derecho de autonomía otorgado con la expresada condición de plenitud, se debe considerar distinto y de mayor grado y extensión a la otra autonomía, también reconocida por separado, en otro plano, en el mismo precepto estatutario y otorgada asimismo a las Islas, para el ejercicio de las competencias que se le atribuyan, autonomía que ha de estar enmarcada por la Constitución y por la específica legislación que le sea de aplicación directa. Aquélla pudiera considerarse más cercana a lo que es más propio del desarrollo de decisiones políticas afrontadas por “los órganos de gobierno” incluso de estos territorios más reducidos, como son los insulares, cuando versen sobre intereses propios de una Isla que precisen su defensa, cuya hondura y calado ha de ser notoriamente superior a la otra autonomía de gestión o administrativa.

En el campo de la Administración local, aún con la garantía elevada al más alto rango legal, como está asegurada por la propia Constitución, con el alcance en amplitud y contenido modulado por el Tribunal Constitucional, es significativa cómo quedó configurada la autonomía local en la Ley de Bases reguladora de dicho régimen, cuyo artículo 2, la rodea hasta cierto punto de prevenciones limitadoras según resulta de los términos empleados por esta norma, en cuanto tiene establecido:

“Que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas... deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas “su derecho a intervenir” en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de intereses...”.

Derecho de intervención en sí mismo reconducible al campo de lo acotado, pero con mayor significación se advierte cuando para ello inmediatamente el propio precepto indica el camino elegido para dar satisfacción a ese derecho de intervención, consistente en “la atribución de las competencias que proceda” en función o “atención de las características de la actividad pública de que se trate” y a las condiciones de desenvolvimiento, en suma “a la capacidad de gestión de la Entidad local”.

Esta materia de la autonomía local y ahora del marco conferido a las Islas en el doble aspecto señalado, merecería un análisis más detallado, que el margen de disponibilidad actual no me permite desarrollar con mayor amplitud.

El aspecto de mayor trascendencia práctica que podemos encontrar en la reforma del Estatuto, en cuanto a la regulación del régimen aplicable a las Islas y consecuentemente a los Cabildos Insulares, a mi modo de ver, está configurado por la asignación competencial que el apartado 4 de este artículo 23 les verifica en su favor, desde la contemplación efectuada de su vertiente o naturaleza local. En tal sentido es clarificador que queden englobadas con la categoría de competencias suyas, con el alcance preciso que la pertenencia comporta como cosa propia, el conjunto de competencias que en ese apartado se enumeran, desde las reconocidas como propias, tanto por la legislación estatal como autonómica existente y que se dicte, como el ejercicio de las funciones que se transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma, así como las correspondientes a la colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno Canario, todo ello en los términos que establezcan las leyes del Parlamento de Canarias.

La articulación del régimen de organización y de funcionamiento de los Cabildos Insulares, el Estatuto lo ha reservado a que se establezca mediante Ley del Parlamento de Canarias aprobada por mayoría absoluta, con lo que puede quedar reforzada la singularidad o especialidad jurídica que

hemos venido analizando, lo cual debiera procurarse tratando de viabilizar esta pretensión que parece haber quedado exteriorizada como voluntad del propio legislador que aprobó la reforma del Estatuto, a fin de que dentro de la asignación y distribución competencial ya operada en favor de la Comunidad Autónoma Canaria, a la que le corresponde el desarrollo legislativo en materia de Régimen Local, se pueda materializar la aludida previsión estatutaria, libre de aquellas trabas impeditivas o limitadoras que antes vimos que existen en la legislación básica al respecto y que conviene que sean despejadas para adecuar dicha regulación a lo que se entienda como apropiado a dicho régimen peculiar.

Para la consecución de unos fines que estén en consonancia con la reafirmación del papel que podría ser otorgado a los Cabildos Insulares, reforzando la especialidad de su régimen jurídico, para lo que está llamado por el Estatuto el legislador canario, debiera entenderse como objetivo indeclinable para conseguir ese logro y en definitiva para articular una buena y ordenada administración pública en Canarias, acomodarlo en la mayor medida posible a las exigencias de la realidad física y a los condicionantes de la insularidad, máxime tratándose de la problemática que tiene que ver con la gestión administrativa, asumiéndose esa solución en todo aquello que pudiera ser atendido y resuelto a ese nivel, para armonizar mejor y hacer más efectiva dicha gestión, en todo lo que no trascienda de dicho ámbito insular.

Ese podría ser el fin que persiga la norma que ha de aprobar el Parlamento de Canarias, sobre la regulación pendiente de los órganos de gobierno y administración de los territorios insulares, para delimitar su organización, funcionamiento y régimen competencia 1.

Al hilo de ello permítanme concluir con una cita a D. Juan Bravo Murillo, político al que tanto sigue debiendo Canarias, artífice del Régimen de Puertos Francos, al que vuelvo en mis recuerdos, quien en la ya lejana fecha del 30 de enero de 1858, cuando ya había abandonado hacía años las

tareas de gobierno, presidiendo el Congreso, pronunció en un discurso institucional sobre Política y Administración, por cierto, estas palabras, que pueden servirnos de colofón y motivo de reflexión: “Aquí... se han sacrificado muchas veces los fines a los medios, y yo creo que se deben sacrificar, en caso de que deba haber sacrificio, los medios a los fines. Hemos hablado mucho y se hablará, de asuntos políticos, de derechos políticos, de instituciones o de puntos relativos a ellas. Y todo esto son medios. El fin es otro... Yo creo que el fin de la Sociedad y, por consiguiente el de las Constituciones, el de todas las instituciones políticas, es procurar la tranquilidad, la libertad individual, la seguridad de las personas y de los bienes, el bienestar de los ciudadanos, la paz, el sosiego, el orden público; y las Constituciones y todo género de instituciones, todas las leyes orgánicas y secundarias, todas ellas no son más que medios a utilizar para llegar a ese fin”.

En definitiva, no se trata de que los fines justifiquen los medios, sino que siendo aquéllos la esencia que mueve y da sentido a la acción, en lo concerniente al ámbito administrativo, que sólo tiene sentido en cuanto ha de procurar la satisfacción del interés general, la buena gestión y la correcta prestación de los servicios públicos, en beneficio del ciudadano, al logro de ese fin han de quedar supeditados esos medios, en la consideración de Bravo Murillo.

Por eso, estoy seguro de que la acción parlamentaria que ha de dar cumplimiento y desarrollo a la previsión estatutaria, sobre los Cabildos, se acometerá correctamente atendiendo a la consecución del fin primario demandado.

IV

REPARTO COMPETENCIAL EN CANARIAS A LA LUZ DEL ESTATUTO REFORMADO: ESPECIAL REFERENCIA A LAS ISLAS*

Luis Montalvo Lobo,
Secretario General del Cabildo de Gran Canaria

- * Conferencia impartida en Las Palmas de Gran Canaria el día 14 de mayo de 1997, dentro de las *Jornadas sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, organizadas por la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias y el Instituto Canario de Administración Pública.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de mi intervención voy a intentar hacer un breve recorrido sobre la problemática competencial en nuestro Archipiélago sin pretender una gran profundización jurídica en el tema sino más bien un examen, desde la óptica jurídica, de la realidad práctica, del día a día del quehacer administrativo; así como apuntar los criterios, interpretaciones y aplicaciones de la legalidad vigente que, desde mi humilde opinión, pueden contribuir a aclarar y mejorar la citada problemática.

ANTECEDENTES Y SITUACIÓN PRECONSTITUCIONAL

a) Análisis general en España

Para situar el tema, empecemos con unas rápidas referencias a situaciones anteriores en el tiempo. El uniformismo francés, de tanta influencia en nuestro Derecho Administrativo y que tanto gustaba de las concepciones geométricas y matemáticas con organizaciones lo más ordenadas y simples posibles, con fronteras y separaciones claras y perfectamente delimitadas, ante la disyuntiva de competencias exclusivas o compartidas, se inclinaba claramente hacia las primeras, aplicando para su distribución los tradicionales criterios Jerárquico, Territorial y Material. Esta situación quebró por el sucesivo aumento del campo de actuación público motivado, de una parte por la aplicación de doctrinas políticas defensoras de un mayor intervencionismo, y, de otra, por una cada vez mayor demanda de servicios y atenciones públicas,

consecuencia natural del mayor nivel de vida, característico del llamado Estado del Bienestar, que exigía una actuación administrativa más amplia y compleja, donde imperaban las competencias compartidas. En esta situación no resultan ya válidos para establecer las asignaciones de competencias, los citados criterios de Jerarquía, Territorialidad y Materia, teniendo que acudir a los de Intensidad y Perspectiva. Este escenario se completa con un importante proceso de descentralización que se desarrolla en los últimos años predemocráticos, en las relaciones entre los dos grandes escalones administrativos entonces existentes; El Estado y las Entidades Locales. Este proceso arrancó con los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo, de 1924 y 1925 respectivamente, con dos características claves de autonomía y descentralización: la electividad de los órganos de gobierno locales y la eliminación de los Recursos de Alzada, pasando a ser los órganos judiciales los competentes en la impugnación contra los acuerdos de las entidades locales.

El proceso fue desarrollándose en las sucesivas normas reguladoras de la administración local, culminando con la Ley 41/1975 de 19 de noviembre de Bases del Estatuto del Régimen Local. Entre los principios informadores de esta Ley destacan:

La Descentralización como principio de organización administrativa.

La Autonomía, apoyada en la concurrencia de tres requisitos: La electividad de los órganos de gobierno locales a través de un sistema mayoritario, sin posibilidad de reemplazamiento por parte de la Administración del Estado; la limitación de la tutela al control técnico y legalidad de los actos de las entidades locales sin poder entrar en razones de oportunidad o conveniencia, salvo para aquellos casos que se establezca por disposición con rango de Ley; y la suficiencia financiera mediante asignación de medios con criterios objetivos.

El tercer principio, entronca directamente con el tema que nos ocupa: se trata del principio de colaboración que rom-

pe con la obsesiva tradición de separar drásticamente las competencias exclusivas del Estado y de las Administraciones Locales, preconizando, en cambio la colaboración entre ambas esferas administrativas.

b) Análisis específico en Canarias

Este panorama que impera, en la época preconstitucional en la España continental, se da también en Canarias hasta 1912.

Es a partir de esta fecha, cuando, al crearse en la Ley de 11 de julio de 1912, sobre Reorganización Administrativa y Representación en Cortes de las Islas Canarias, los Cabildos insulares en cada una de las siete islas, se introduce un nuevo escalón administrativo que conquista su bloque competencial principalmente a costa del provincial. Recordemos que el art. 5 de la citada Ley de 11 de Julio de 1912 dispone:

Las atribuciones de los Cabildos serán:

- a) Propias, o sea de la exclusiva competencia de los mismos.
Las que el artículo 74 de la Ley Provincial atribuye a las Diputaciones Provinciales en cuanto sea propio y peculiar de cada una de las islas.
- b) Como Corporaciones de categoría superior a los Ayuntamientos las que se atribuyen a las Diputaciones y Comisiones provinciales por los arts. 75 de la Ley provincial, y 7^o 21, 76 y 165 de la Ley municipal y Real Decreto de 24 marzo de 1891.
- c) Funciones consultivas en materia de aguas, fomento, instrucción, sanidad, beneficencia y obras públicas, en todo lo que respecta a cada una, y según se determina en el art. 102 de la Ley Provincial.

Con esta Ley vuelve a tomar carta de naturaleza, como entidad administrativa, la Isla, que la había perdido en 1836 con la desaparición de los antiguos Cabildos, dándosele con las competencias atribuidas a los Cabildos, una significativa autonomía que se ve reforzada en el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Real Decreto de 12 de octubre de 1912. El art. 28 del Reglamento establece:

Corresponde a los Cabildos, como asuntos de su facultad y exclusiva competencia, regir y administrar los intereses peculiares de las islas respectivas, con arreglo y sujeción a las Leyes, reglamentos y demás disposiciones dictadas para su ejecución y en particular cuando se refieran a los objetos siguientes:

1. Creación y conservación de servicios que tengan por fin la comodidad de los habitantes de la isla y el fomento de sus intereses morales y materiales, a saber: establecimientos de beneficencia e instrucción, caminos vecinales, canales de riego y toda clase de obras públicas de interés general así como concursos, exposiciones y otras instituciones de fomento y cuantas materias el artículo 74 de la Ley Provincial atribuye a las Diputaciones provinciales en cuanto sea propio y peculiar de cada una de las islas.
2. Administración insular que comprende el cuidado y conservación de las fincas y bienes que pertenezcan a la isla, especialmente los establecimientos de beneficencia de cada uno y la recaudación y distribución de los medios que dispongan para la realización de los servicios de carácter insular, administrando al efecto los fondos del Cabildo.
3. Nombramiento y separación de todos los empleados y dependientes pagados de los fondos del Cabildo.

De ello se deduce fácilmente el reforzamiento de los Cabildos y el paralelo vaciamiento de competencias de la Diputación Provincial, con los enfrentamientos continuos de ambas Instituciones que todos conocen. Esta realidad evidente fue reconocida formalmente por el Estatuto Provincial de Calvo Sotelo de 20 de marzo de 1925 que en su Título VI del Libro I va a establecer un régimen provincial en Canarias que, básicamente va a continuar hasta la promulgación de nuestra Constitución de 1978.

Dicho régimen, en lo que a reparto competencial se refiere, va a descansar fundamentalmente en dos aspectos; establecer que los Cabildos tendrán las funciones, derechos y obligaciones que se señalan para las Diputaciones Provinciales de Régimen Común; y sustituir la Diputación Provincial por una Mancomunidad Provincial Interinsular, que representa a la Provincia de Canarias, presta los servicios de ámbito suprainsular y aquéllos otros que los Cabildos le traspasen o no presten con eficacia, y reparten las prestaciones y cargas que el Estado señala a las Diputaciones Provinciales.

Son sobradamente conocidas las razones políticas que movieron estos cambios, principalmente el intento de solucionar el célebre Pleito Insular, con poco éxito, por cierto, ya que provocaba poco después la necesidad de dividir el archipiélago en dos provincias, mediante el Decreto de 21 de septiembre de 1927, administrados por las respectivas Mancomunidades Provinciales Interinsulares de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife. Obviando este aspecto y el meramente institucional, hay que insistir que el reparto competencial que estableció el Estatuto subsiste prácticamente hasta el desarrollo de la Constitución de 1978 y la aprobación del Estatuto de Autonomía. No obstante quiero hacer una referencia al primer reconocimiento constitucional de los recreados Cabildos, a cargo de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 que en su art. 10 establece que “En las Islas Canarias, además cada isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo Insular como cuerpo gestor de sus intereses pecu-

liares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la Ley asigne al de las provincias”.

Este régimen local canario es respetado por la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 y su desarrollo reglamentario y por la última disposición genérica importante pre-democrática: la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local 41/1975 de 19 de noviembre.

Como cierre de mi referencia a esta etapa histórica quiero citar lo que supuso un adelanto en Canarias de gestión y administración regional: la Ley 30/1972 de 22 de julio sobre Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que ya en su exposición de motivos, hace referencia al hecho insular, reconoce la necesidad de un régimen especial para Canarias y muestra su respeto al régimen de franquicia otorgado por el Real Decreto de 11 de julio de 1852 y ratificado por la Ley de 6 de marzo de 1900. El adelanto de gestión regional al que me refería se concreta en la creación de dos órganos de carácter regional: uno consultivo, la Junta Económica Interprovincial de Canaria; y otro gestor; la Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares, con criterios de alternancias y equilibrios que de nuevo van a aparecer en la gestación de nuestro Estatuto de Autonomía.

SITUACIÓN CONSTITUCIONAL

a) Análisis general

Todo el entramado que he descrito hasta ahora, va a sufrir un cambio fundamental con la institucionalización de la vuelta a la vida democrática a través de la máxima norma jurídica: la Constitución de 1978, previos los prolegómenos que se dieron durante la llamada “Transición” a partir de la muerte del General Franco. Como hitos de esos prolegómenos hay que señalar dos leyes: la de la Reforma Política y la Ley Electoral. La primera, ratificada por referéndum el 15 de

diciembre de 1976, establece básicamente dos cosas: la creación de unas Cortes compuestas de Congreso de Diputados y de Senado, elegidas de acuerdo con los principios democráticos; y la regulación del procedimiento para la reforma constitucional por esas Cortes.

La segunda, Ley Electoral de 18 de marzo de 1977, fue la herramienta necesaria para lograr las previsiones de la Ley para la Reforma Política. De las elecciones generales del 15 de junio de 1977 resultaron unas Cortes Constituyentes cuya característica política era una mayoría relativa centrista, encarnada por Unión de Centro Democrático, seguida del Partido Socialista Obrero Español y con la presencia significativa, dada su implantación en sus respectivas circunscripciones, de fuerzas nacionalistas como el Partido Nacionalista Vasco y el Pacto Democrático por Cataluña. El proceso constituyente duró desde el 22 de agosto de 1977, fecha en que se constituye la Ponencia encargada de redactar el Borrador del Proyecto de Constitución, hasta la publicación de la Carta Magna en el Boletín Oficial del Estado del 29 de diciembre de 1978, tras ser aprobada por referéndum del pueblo español el 6 de diciembre y solemnemente sancionada por el Rey el 27 de diciembre.

Con independencia de su trascendental importancia política, recogida principalmente en su parte dogmática; en el campo del reparto competencial que nos ocupa, la parte orgánica del texto constitucional supone un cambio importantísimo con la institucionalización del Estado de las Autonomías. Esta organización territorial del Estado tiene el antecedente de la Constitución de 1931 que posibilitaba la organización autonómica de determinados territorios, a cuyo amparo entre los años 1932 y 1936 se plebiscitaron los Estatutos vasco, catalán y gallego.

Esta configuración del Estado, tiene un reconocimiento político en la Constitución de 1978, al establecer su art. 2º.

La Constitución se fundamenta en la indisoluble
unidad de la Nación española, patria común e

indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Es el Título VIII el que se encarga de darle contenido material a ese reconocimiento. Del examen de este Título, junto con el IV, se desprenden las tres grandes Administraciones que la Constitución consagra: la del Estado, la Autonómica y la Local, sustituyendo el binomio Administración del Estado-Administración Local que antes analizamos.

El Título VIII va a establecer las bases y líneas maestras en las que se va a apoyar todo el desarrollo del entramado competencial objeto de esta ponencia y por tanto merece detenerse un poco en él. Dentro de su Capítulo Primero, dedicado a los principios Generales, el artículo 137, condensa la organización territorial:

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Al declarar que las tres entidades citadas gozan de “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” está poniendo los cimientos de sus respectivos acerbos competenciales.

Estos cimientos van a estar matizados por unos principios básicos tendentes a evitar una preocupación del Constituyente: los desequilibrios y la desigualdad. Estos principios de solidaridad, igualdad, equilibrio y libre circulación, con una referencia al hecho insular especialmente importante para nosotros, van a contenerse en los dos restantes artículos de este Capítulo Primero.

Artículo 138

1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.
2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Artículo 139

1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.
2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimientos de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

El desarrollo de estos principios se va a contener en los dos restantes Capítulos de este Título VIII: el Segundo, dedicado a la Administración Local y el Tercero, a las Comunidades Autónomas. En lo que respecta a la asignación de competencias el legislador, Constituyente va a seguir técnicas muy dispares en ambos Capítulos.

Respecto a la Administración Local, se limita a ratificar la declaración del art. 137, haciendo hincapié en la autonomía de Municipios y Provincias (“La Constitución garantiza la *autonomía* de los Municipios” (art. 140); el Gobierno y la Administración *autónoma* de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo (art. 141), reforzándolas con la reserva de ley que impone a la atribución de funciones a las Corporaciones Locales y con la exigencia de suficiencia financiera (art. 142: “Las Haciendas Locales deberán disponer de los *medios sufi-*

cientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas...). Deja pues la Constitución al legislador ordinario, nacional en lo básico y Territorial en su desarrollo, la concreción de los campos competenciales de la Administración Local y por tanto la interpretación del alcance de mandato del artículo 137: "... autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

No quiero terminar el comentario del Capítulo Segundo, sin citar el contenido imperativo, respecto a las islas, del art. 141.4 de tanta importancia para el desarrollo normativo de los Cabildos: "En los archipiélagos las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos".

En cambio, cuando el legislador constituyente se enfrenta, en el Capítulo Tercero, con la regulación de las Comunidades Autónomas, aflora su preocupación por determinar claramente cual es el papel que estas nuevas Administraciones van a desarrollar y, por tanto, por determinar lo más claramente posible la separación entre las competencias del Estado y las que pueden desempeñar, a través de sus respectivos Estatutos, las Comunidades Autónomas.

Estas técnicas divergentes de concreción pormenorizada en la distribución competencial de la Administración del Estado y de las Autonómicas y de imprecisión en el caso de la Administración Local, han propiciado que, aunque la aparición de las Comunidades Autónomas, administrativamente responden a un proceso descentralizador, creándose un núcleo competencial a base del que hasta ahora correspondía al Estado, en la práctica ha supuesto en muchos casos que el contenido competencial de los Estatutos y de la legislación territorial que los desarrollan han mermado sensiblemente el cometido de las Corporaciones Locales, especialmente de las Provincias, siendo necesaria incluso la intervención del Tribunal Constitucional para hacer respetar la protección constitucional de su existencia que contiene el art. 141 ya citado.

Así pues, nos encontramos que el ciudadano español en general, está sometido a la actuación de cuatro escalones

administrativos: El municipal, el provincial, el autonómico y el estatal.

Para ir acotando el tema concreto, objeto central de esta charla, examinaremos brevemente distintos aspectos competenciales de estos cuatro escalones a nivel general.

Respecto a la determinación de los bloques competenciales de los dos primeros escalones citados, componentes ambos de la Administración Local, hay que tener en cuenta dos aspectos: uno material, el respeto a la autonomía de los entes locales para la gestión de sus propios intereses, que ampara el artículo 137 de la Constitución; y otro formal, que es establecer la frontera entre las atribuciones del legislador nacional y los territoriales para ejercer la reserva legal que el artículo 142 de la Carta Magna establece para atribuir funciones a los entes locales. Ambos son, sin duda, temas complejos, susceptibles de interpretaciones diversas y de conflictos de intereses que ha obligado a acudir al árbitro supremo de interpretación normativa, el Tribunal Constitucional, en repetidas ocasiones. Citemos a título de ejemplo, ya que afecta a nuestra Comunidad, la Sentencia 148/1991, de 4 de julio, del alto Tribunal, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 982/1985, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los artículos 2 y 3 de la Ley 3/1985, de 29 de julio, del Parlamento de Canarias, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza, al considerar que el sistema de suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales que establecen, vulnera simultáneamente las bases estatales establecidas en los artículos 65, 66 y 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y la autonomía local que garantiza el artículo 137 de la Constitución.

De los fundamentos jurídicos que sirvieron de base a la Sentencia, que aceptó parcialmente el recurso, citaré algunos extremos:

Los controles administrativos de legalidad no vulneran el núcleo esencial de la garantía institucio-

nal de la autonomía de las Corporaciones locales, al revés de lo que acontece con los controles genéricos o indeterminados, que sitúan a las entidades locales en una posición de subordinación o de dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales y que sí están en principio vedados por la Constitución (Fundamento Jurídico 3).

Al constituir la suspensión cautelar un instrumento que sirve a la defensa de competencias propias de la Administración autonómica, no puede decirse que su existencia entrañe un atentado a la autonomía local, entendida como ámbito de actuación propia que tiene sus límites (Fundamento Jurídico 6).

La revisión estatal de actos locales definidos en vía administrativa pereció con la Constitución, que abolió la subordinación cuasi jerárquica a que se veían sometidas las Corporaciones locales, en virtud de la antigua concepción que las asimilaba a los menores de edad. La posición constitucional de los entes locales, fundada según los artículos 137 y 140 C.E. en el carácter representativo de sus órganos de gobierno, y en la gestión autónoma de sus propios intereses, conlleva su separación y sustanciación respecto de las Administraciones del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma (Fundamento Jurídico 7).

En cuanto al legislador competente para establecer el bloque competencial de las Entidades locales, habría que conjugar dos artículos de nuestra Constitución: el artículo 149.1. 18a:

1. El estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

18a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común entre ellas;...

y el 148.1.2a:

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

2a Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

Como vemos el criterio diferenciador es establecer qué es básico y por tanto corresponde al legislador estatal; y qué se limita a ser desarrollo normativo, y corresponde al legislador autonómico. El Tribunal Constitucional marcó un criterio interpretativo en la conocida Sentencia 32/1981, de 28 de julio, considerando como básica aquella regularización sobre organización, funcionamiento y competencias de las entidades locales que salvaguarda los principios contenidos en el Capítulo Primero del Título VIII de la Constitución que antes comentamos.

Respecto a la distribución de bloques competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como adelantábamos, está mucho más estructurada en la regulación constitucional, descansando principalmente en los artículos 148 y 149. Los techos competenciales que puede alcanzar, a través de su Estatuto, cada Comunidad Autónoma depende del tipo de iniciativa por la que haya accedido a la autonomía: conformándose la autonomía plena por la llamada vía rápida (ini-

ciativa según el procedimiento establecido en el artículo 151, en la Disposición Transitoria Segunda, o por el 143 completado con el sistema previsto en los apartados 1 y 2 del artículo 150); o por la vía lenta (iniciativa por el procedimiento del artículo 143 y reforma estatutaria a los cinco años, según prevé el artículo 148.1).

Considero que ya he dedicado suficiente extensión a los prolegómenos, antecedentes y entorno general necesarios para entrar en el objeto nuclear de esta conferencia. Pasemos pues a éste.

b) Análisis en Canarias

Comencemos este análisis con algunas consideraciones previas que, aunque sobradamente conocidas, entiendo convenientes para situar adecuadamente el tema y tener claro el terreno en que nos movemos.

La primera consideración es que nuestra vigente Constitución, como ya hemos comentado anteriormente, tiene dos referencias importantes a Canarias: la primera, la cita del hecho insular del artículo 138 como objetivo destacado del principio de solidaridad; la segunda el mandato imperativo del artículo 141.4: “En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos”. Con este precepto, encuadrado dentro del Capítulo Segundo del Título VIII, dedicado a la Administración local, está consagrando la existencia en Canarias de un Régimen Local Especial, con una Entidad Local, Isla, cuyo órgano de administración es el Cabildo.

La segunda consideración es que, a pesar de que Canarias accedió a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, su Estatuto, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 19 de agosto, pudo ya inicialmente alcanzar un techo competencial superior al previsto en el artículo 148 de la Constitución, al ser legitimado para ello por la Ley Orgánica 11/1982,

de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias, dictada al amparo del artículo 150 de la Constitución.

La tercera consideración es que, siguiendo el paralelismo de los escalones administrativos con los que se encuentra el ciudadano, que antes citábamos, en el caso canario, el número de escalones va a aumentar en uno, y se encontrará con el municipal, el insular, el provincial, el autonómico y el estatal. Bien es verdad que esta realidad es puramente formal y debida exclusivamente, en lo que respecta al escalón provincial, a la salvaguarda constitucional que el artículo 141 hace de la pervivencia de la Provincia. Hay que decir pues, que, desde el punto de vista del reparto competencial que nos ocupa, la provincia prácticamente no existe, manteniéndose su órgano de gobierno, la Mancomunidad Provincial Interinsular, como simple representación de la Provincia, sin contenido ni medios algunos. Ello debido, por un lado a la asunción de los Cabildos, desde su creación, de las competencias de las Diputaciones de Régimen Común, como ya hemos visto; y por otro, a que el Estatuto de Autonomía de Canarias basa su organización territorial exclusivamente en los Municipios y las Islas, silenciando totalmente las Provincias, en su artículo 22.1:

22.Uno. Canarias articula su organización territorial en siete islas, y éstas a su vez en municipios, cuyas instituciones de gobierno local son, respectivamente, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos.

De hecho el propio Estatuto, en su Disposición Transitoria Séptima, ejecuta el desmantelamiento de las Mancomunidades Provinciales:

Séptima. Las competencias, medios y recursos que, de acuerdo con el ordenamiento vigente, corresponden a las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, serán traspasados a las Instituciones de

la Comunidad Autónoma. A estos efectos, se constituirá una Comisión Mixta formada por los representantes de los poderes de la Comunidad Autónoma y de los Cabildos Insulares, que procederá a la asignación concreta de aquellas competencias, medios y recursos, ajustándose a un calendario aprobado al respecto por los Órganos insulares. A los actuales integrantes de las plantillas de dichos Organismos, les serán respetados todos los derechos, de cualquier orden y naturaleza que le correspondan en el momento del traspaso.

En la misma línea, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modifica la regulación que sobre las Mancomunidades Provinciales Interinsulares contenían los artículos 427 a 434 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, estableciendo en su artículo 41.2:

En el Archipiélago Canario subsisten las Mancomunidades Provinciales Interinsulares exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales. Integran dichos órganos los Presidentes de los Cabildos Insulares de las Provincias correspondientes, presidiéndolos el del Cabildo de la Isla en que se halle la capital de la Provincia.

Así pues, el conjunto de la actuación administrativa en Canarias, se va a repartir entre Ayuntamientos, Cabildos, Administración de la Comunidad Autónoma y Administración del Estado.

Como sistemática para el análisis de este reparto voy a ir examinando el bloque competencial de cada una de estas administraciones así como, sus relaciones interadministrati-

vas a la luz del Estatuto y su reforma y de la legislación territorial que lo ha desarrollado.

Previamente conviene hacer notar que, en uso de las facultades de autoorganización contenidas en el artículo 21.1. del Estatuto de Autonomía (22.1 en el Estatuto reformado) y los de desarrollo del régimen local que le atribuye el artículo 32.1 del Estatuto (32.4 en el Estatuto reformado), el legislador territorial reguló el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias por Ley 8/1986, de 18 de noviembre, dedicando el Capítulo II del Título 1 al Sistema de Competencias Administrativas y el Capítulo III del mismo Título a las Relaciones Administrativas.

Similar decisión toma el legislador cuando deroga la Ley citada, al sustituirla por la Ley 14/1990, de 26 de julio, si bien, en concordancia con los principios que cita en el Preámbulo, introduce determinadas modificaciones en esta materia. No voy a entrar en la comparación de ambas normas, por entender que no es objeto de esta charla, limitándome a ir aplicando los preceptos de la vigente Ley 14/1990, en su caso con las modificaciones introducidas por la Ley 4/1996, al desarrollar la sistemática que antes anuncié, pues las directrices que marca el legislador territorial en estos preceptos van a iluminar en gran medida, las atribuciones competenciales de las distintas Administraciones.

Otra reflexión previa es que el análisis e interpretación de todo este complejo sistema de distribución competencial, debe hacerse y así lo voy a intentar bajo la luz del principio de Autonomía de los entes locales consagrado en el artículo 137 de la Constitución y los principios de organización administrativa, establecidos en el artículo 103.1 de la Carta Magna:

La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

El artículo 21.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982:

La organización de la Administración Pública canaria responderá a los principios de eficacia, economía y máxima proximidad a sus ciudadanos.

y el artículo 22.2 del Estatuto Reformado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre:

La organización de la Administración Pública Canaria responderá a los principios de eficacia, economía, máxima proximidad a los ciudadanos y atención al hecho insular.

Es de destacar en esta última cita, la incorporación del principio del “hecho insular”.

Sin más dilaciones, entraremos en el examen somero de los bloques competencias que asume la Comunidad Autónoma, sensiblemente enriquecido a través de la Reforma Estatutaria de la Ley Orgánica 4/1996, y de los Municipios, para centrarnos con más detalle en las competencias que, a través de diferentes títulos van a residenciarse en las Islas y van a ser ejercidas por los Cabildos Insulares.

La propia Exposición de Motivos de la citada Ley Orgánica 4/1996, explica que las instrucciones dadas a la Comisión de Estudio creada por el Parlamento de Canarias para preparar el texto de la reforma estatutaria, cuyo trámite se inició como consecuencia de la comunicación presentada al efecto por el Gobierno autónomo en noviembre de 1991, se establecían dos bloques de materias: de una parte, la ampliación de competencias de Canarias y de otra, posibles modificaciones sobre otros aspectos. Claro queda pues, que el objetivo principal de la reforma, era aumentar el campo competencial autonómico en el Archipiélago, mediante la modificación del título II del Estatuto: “De las competencias de la comunidad

Autónoma de Canarias” y de la Sección IV del Título 1: “De la Administración de Justicia”. En esta última, se cambia la excepción prevista en el art. 25.1. a., sustituyendo la concreción de los recursos de casación y revisión, por una remisión genérica a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial y Leyes Procesales del Estado. Se suprime, asimismo, la previsión que contenía el nº 2 de este mismo art. 25, de la resolución por el Tribunal Supremo de los conflictos de competencia entre los tribunales de Canarias y los del resto de España. Del art. 26, aparte de unas adecuaciones numéricas en la remisión a otros artículos, se suprime el apartado Cinco, que atribuía al Tribunal Superior de Justicia de Canarias, la resolución de los conflictos de atribuciones entre Corporaciones Locales.

Del art. 27, se suprime la referencia de la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, que aparecía en su apartado Uno y se añade un apartado Tres, que preve la posibilidad de que la Comunidad Autónoma asigne medios y recursos a los Juzgados y Tribunales de Canarias.

Del art. 28 se suprime el apartado Cuatro, que reservaba íntegramente, al Estado la organización y funcionamiento del ministerio Fiscal y se sustituye por un apartado Cuatro, que manda a las Administraciones Públicas competentes, tener en cuenta el coste de la insularidad en la organización y funcionamiento de los Juzgados y Tribunales de Canarias.

Pasando ya al Título II, la Ley Orgánica 4/1996, redistribuye la estructura, mejorando su clasificación y sistemática. Reparte las competencias exclusivas en los arts. 30, de carácter general y 31, los referentes a la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia. A este último bloque, pasan competencias que el antiguo art. 32, incluía como desarrollo legislativo y ejecución (Instituciones de crédito cooperativo público y territorial y Cajas de Ahorro) y que el antiguo art. 33 incluía como de simple ejecución (comercio interior y defensa del consumidor, Denominaciones de origen, Industria). Se refuerzan las materias de compe-

tencia exclusiva, que se relacionan en el art. 30, en comparación con las que determinaba el antiguo art. 29, pasando de 17 apartados a 32, potenciando materias como aguas, cultura, asistencia social, medio ambiente, transporte, turismo, etc.

Las materias sobre las que la Comunidad Autónoma tiene competencias de desarrollo legislativo y de ejecución, las regula en el art. 32, enriqueciendo las previsiones que al efecto contenía el mismo artículo en el Estatuto, el incluir materias que estaban condicionadas, según el art. 35 estatutario a la tramitación prevista en los arts. 148.2 y 150, puntos 1 y 2 de la constitución.

En el art. 33, las materias sobre las que ejerce la competencia de ejecución, son en su mayoría novedosas, ya que las que con la misma competencia, enumeraban los antiguos arts. 33 y 34.B., han pasado a integrarse en los nuevos arts. 30, 31 y 32 ya examinados.

Las competencias sobre Seguridad Ciudadana, están recogidas en el art. 34, que mejora la terminología del antiguo art. 30 e incluye la reserva para el Gobierno Canario del mando superior de la Policía Autonómica y la creación de una Junta de Seguridad. La nueva redacción estatutaria, dedica el art. 36 a la Planificación Económica y al Consejo Económico y Social.

Respecto a relaciones internacionales, el Estatuto reformado, recoge, en su art. 38, puntos 1 y 2, la regulación que establecía al efecto el antiguo art. 38.

Uno. Para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, la Comunidad Autónoma de Canarias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas. Estos acuerdos deberán ser aprobados por el Parlamento Canario y comunicados a las Cortes Generales y entrarán en vigor a los treinta días de esta comunicación, salvo que éstas acuerden, en dicho plazo, que, por su conte-

nido, el convenio debe seguir el trámite previsto en el apartado dos de este artículo, como acuerdo de cooperación.

Dos. La Comunidad Autónoma de Canarias, podrá establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales, pero añade sobre esta materia dos aspectos importantes, recogidos en el art. 37.2: El Gobierno de Canarias, podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia y en el 38.3: La Comunidad Autónoma de Canarias podrá solicitar del Gobierno del Estado, la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Canarias y, en especial, los derivados de su situación geográfica como región insular ultraperiférica, así como, los que permitan estrechar lazos culturales con aquellos países o territorios, donde existan comunidades canarias o de descendientes de canarios.

Estimo que con estos apresurados comentarios, tenemos acotado el bloque competencial autonómico, enriquecido por la Ley Orgánica 4/1996 y pendiente pues de desarrollar por el legislador autonómico.

En Cuanto a los Municipios canarios, empecemos por recordar, una vez más, la salvaguarda, contenida en el art. 137 de la Constitución, de su autonomía para la gestión de sus intereses, con las matizaciones que antes comentamos al respecto. Son pues entes locales territoriales, cuya regulación básica le corresponde al legislador nacional, según el art. 149.1. 18ª de la Constitución y 32.4 del vigente Estatuto de Autonomía de Canarias. Éste, tal como fué aprobado en 1982,

hacia una referencia a los Municipios, dentro de la Sección III del Título 1, dedicada al “Gobierno de los Territorios Insulares”, al establecer el art. 22.1.: “Canarias articula su organización territorial en siete islas y éstas, a su vez, en municipios, cuyas instituciones de gobierno local son, respectivamente, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos”. A pesar de que el Título 1, trata de las “Instituciones de la Comunidad Autónoma”, el art. 70, no cita a los Municipios ni Ayuntamientos, como hace con las Islas y los Cabildos. En la redacción vigente dada por la Ley Orgánica 4/1996, suprime la referencia a los Municipios, al regular su organización territorial en el art. 23.1: “Canarias articula su organización territorial en siete Islas”. Sin embargo, incluye dos referencias a los Ayuntamientos en temas competenciales: el art. 22.3: “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 el art. 23.7: “Los Ayuntamientos, además de sus competencias propias, les corresponderá el ejercicio de aquéllas que le delegue la Comunidad Autónoma”.

El legislador autonómico, incluye en la Ley 14/1990 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, un extenso Capítulo II del Título V (arts. 61 al 169), dedicado a la Organización de los Municipios. En cambio a la materia competencial, sólo dedica los arts. 57 y 58:

Art. 57. Son competencias propias de los municipios canarios, las atribuidas por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y las que, en este concepto y dentro del ámbito de sus respectivas competencias, les otorguen las leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma al regular los diferentes sectores de la acción pública.

Art. 58. Los municipios canarios podrán ejercer las competencias que les sean delegadas por las

Instituciones de la Comunidad Autónoma o por otras entidades locales en los términos y con sujeción al régimen jurídico previsto en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y en la presente Ley.

Como vemos se limitan a remitirse a las competencias establecidas en la Ley 7/85 de las Bases de Régimen Local, en las Leyes sectoriales nacionales y territoriales y a las que se les deleguen.

Podemos concluir pues, que el bloque competencial de los Municipios Canarios, es el recogido en el Capítulo III del Título II de la Ley 7/85. Su art. 25 establece:

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.
2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades Autónomas en las siguientes materias:
 - a) Seguridad en lugares públicos.
 - b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
 - c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
 - d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
 - e) Patrimonio histórico-artístico.

- f) Protección del medio ambiente.
 - g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
 - h) Protección de la salubridad pública.
 - i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
 - j) Cementerios y servicios funerarios.
 - k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
 - l) Suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
 - ll) Transporte público de viajeros.
 - m) Actividades o instituciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre, turismo.
 - n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los Centros Docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.
- 3) Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2.

El art. 26 señala los Servicios mínimos obligatorios con las matizaciones de sus puntos 2 y 3:

- 2. Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva, la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el

número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento.

3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el art. 36, se dirigirá preferentemente, al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas, a que se refiere el núm. 3 del art. 92 de esta Ley.

Y por fin, los arts. 27 y 28 regulan las competencias que pueden ejercer por delegación, o como complementarias a las de otras administraciones.

Artículo 27.

1. La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades locales, podrán delegar en los Municipios, el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera.
2. En todo caso, la administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión

municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de la deficiencia observada. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio. Los actos de éste podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado y, en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma, salvo que por ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.
4. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondientes, o, en su caso, la reglamentación aprobada por la Entidad local delegante.

Artículo 28.

Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

Con esto llegamos por fin, al contenido nuclear de esta disertación: el estudio de las competencias atribuidas a las Islas y las que ejercen los Cabildos Insulares.

A mi entender, la Isla, desde la creación de aquellas “Corporaciones Administrativas llamadas Cabildos Insulares, en cada una de las siete Islas, que forman el Archipiélago Canario”, por el art. 5 de la Ley de 11 de julio de 1912, tiene una indudable naturaleza de Entidad Local, siendo reconocida como tal, como veíamos al principio por el ordenamiento jurídico posterior, hasta desembocar en el art. 141.4 de la Constitución Española y el art. 3.1 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local: “Son Entidades Locales Territoriales: a) El Municipio. b) La Provincia. c) La Isla en los Archipiélagos balear y canario”. Asimismo, es indubitado el hecho de que el órgano de gobierno, administración y representación de esta Entidad local, Isla, es el Cabildo Insular (art. 141 de la Constitución y 41.1 de la Ley 7/1985).

El Estatuto de Autonomía de Canarias, de 1982, introdujo una nueva dimensión de los Cabildos Insulares al citarlos en el art. 7.2, enmarcado en el Título Primero, dedicado a las Instituciones de la Comunidad Autónoma y regularlos en el art. 22 de la Sección III (Del Gobierno de los territorios insulares), del mismo título. Siguiendo esta línea estatutaria, la Ley 8/1986 de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, establece por primera vez, de una manera taxativa, la doble naturaleza de los Cabildos, en su art. 3:

1. Los Cabildos Insulares son, simultáneamente, órganos de gobierno y administración de cada isla e Instituciones de la Comunidad Autónoma.
2. La posición jurídica de los Cabildos, en cuanto órganos de gobierno de la Entidad local isla, se determinará por la legislación básica del Estado y la que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de aquélla y su dotación competencial se sujetará a las disposiciones sectoriales.

3. En cuanto Instituciones de la Comunidad Autónoma, los Cabildos ejercen competencias y prestan servicios de ésta en los términos de la presente Ley.

Prácticamente con la misma literalidad se pronuncia el art. 5 de la vigente Ley 14/1990, que derogó la de 1986, introduciendo, no obstante, el término “isla” en su punto 1 y haciendo expresa referencia a los arts. 7 y 22 del Estatuto de Autonomía.

Por tanto, debemos deducir que los Cabildos Insulares ejercerán un doble campo competencial: como órganos de gobierno y administración de una entidad local, la Isla, y como Instituciones de la Comunidad Autónoma. Hay que advertir que, en contraposición a la claridad que reviste la naturaleza de los Cabildos como órganos de gobierno y administración del ente local Isla, su naturaleza de Institución de la Comunidad Autónoma es difusa y controvertida, dependiendo del significado que el propio Estatuto dé al término “Institución de la Comunidad Autónoma” y al sentido más o menos amplio con que use el concepto de “Comunidad Autónoma”. Hay que concluir pues, que es predominante en los Cabildos su naturaleza de órgano rector de la isla como entidad local. La legislación del Estado sobre Administración Local, centrada en la Ley 7/1985, regula las competencias de los Cabildos, únicamente como Corporaciones Locales, limitándose en su art. 41.1 a remitirse a la regulación competencial de las Diputaciones Provinciales, realizada por los arts. 36 y 37 de la propia norma.

En cambio, el legislador autonómico regula, indistintamente, las competencias de los Cabildos en su doble naturaleza. Así el Estatuto de Autonomía de 1982, establece en su art. 22, puntos 2 y 3:

Dos. El Cabildo constituye el órgano de gobierno y administración insular. Tendrá autonomía plena

en los términos que establece la Constitución y su legislación específica conforme a lo dispuesto en el art. treinta y dos del presente Estatuto.

Tres. A los Cabildos Insulares les corresponde el ejercicio de las funciones que les 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, en los términos que establezcan las Leyes de su Parlamento. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporados los medios económicos, materiales y personales que correspondan.

Los Cabildos asumen la representación ordinaria en cada isla de la Administración autónoma, y ejecutarán en su nombre, cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios.

Además incorpora la iniciativa legislativa en su art. 11.4: “La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno Canario y a los Diputados regionales o a un Cabildo Insular”. Siguiendo esta misma línea, se pronuncia, respecto al bloque competencial que le corresponde a los Cabildos, la Ley 14/1990. Así, su art. 36 hace una enumeración genérica de funciones de los Cabildos Insulares:

1. Los Cabildos Insulares, sin perjuicio de su carácter de órganos de autogobierno insular, ejercen las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Canarias que les atribuye el Estatuto de Autonomía, en los términos de la presente Ley (1).
2. En consecuencia, los Cabildos Insulares, bajo la dirección y responsabilidad de sus órganos de gobierno.

- a) Ostentan iniciativa legislativa en el Parlamento de Canarias (2).
- b) Colaboran en el desarrollo y ejecución de los acuerdos del Gobierno de Canarias.
- c) Asumen la representación institucional ordinaria del Gobierno de Canarias en cada isla.
- d) Ejercen las competencias propias que les garantiza la Constitución, la legislación básica de régimen local y las leyes sectoriales del Estado para el cumplimiento de sus fines (3).
- e) Son titulares de las competencias administrativas autonómicas que les transfieran ésta u otra Ley del Parlamento de Canarias.
- f) Ejercen las competencias de la titularidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que les sean delegadas previa autorización de ésta u otra Ley del Parlamento de Canarias.
- g) Ejercen las competencias de titularidad estatal que les sean delegadas por la Administración Estatal.

Aunque resulte árido, creo conveniente, puesto que encierra prácticamente en su totalidad el bloque competencial de las Islas, proceder a la lectura resumida del Capítulo IV de esta Ley. Pero antes, hay que hacer varias consideraciones respecto a una parte muy importante de ese bloque: las funciones que provienen de la Comunidad Autónoma por la vía de la transferencia o de la delegación. La primera consideración, es la resolución del Parlamento de Canarias de 29 de octubre de 1992, sobre el cumplimiento de la Ley 14/1990 y los criterios con que debe efectuarse, de la que incluyo algunas citas:

La estructuración del sistema competencial de las Administraciones Públicas Canarias, debe tener como objetivo último implantar una estructura administrativa moderna y eficaz de cara al ciudadano, buscando la optimización de los procedimientos y una mayor rentabilidad de los medios existentes.

Conseguir:

- a) Una asignación de competencias y funciones equilibrada y eficaz.
- b) Que el proceso de transferencias se realice por bloques coherentes de funciones para evitar duplicidad o vacíos.
- c) Aplicar eficazmente los principios y mecanismos de coordinación administrativa previstos en la Ley 14/1990.
- d) Garantizar que las funciones de reglamentación externa, planificación y coordinación regional, permanecerán siempre en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, debiendo ser oídos los Cabildos Insulares cuando la potestad legislativa y reglamentaria básica afecte a las materias transferidas y delegadas.

A) Criterios para las Transferencias de Competencias:

El núcleo esencial de la actividad administradora debe gravitar sobre la administración receptora.

Deberá operarse definiendo paquetes coherentes de funciones que completen competencias determinadas, siendo el único límite el establecido por el legislador.

Evaluar los medios humanos, materiales y económicos, de tal forma que la administración receptora pueda hacerse cargo de las mismas con plena suficiencia financiera, teniendo en cuenta además tanto los costes directos como indirectos, de tal forma que se posean los medios que permitan la mejora de la eficacia administrativa en la prestación de cada servicio.

En ningún caso podrá producirse duplicidad de gestión respecto de las funciones transferidas entre la Administración de la Comunidad Autónoma y la de los Cabildos.

B) Criterios para las Delegaciones:

Deben completar las funciones transferidas generando sectores compactos de actuación administrativa.

Formando bloques compactos que signifiquen el cierre del proceso administrativo completo, siguiendo los principios de racionalidad y máxima eficacia de la gestión, implicando ello la evitación de toda duplicidad de gestión.

C) Criterios para la Coordinación Administrativa:

Poner en marcha y aplicar eficazmente los principios y mecanismos de coordinación administrativa, con el consiguiente papel central que le corresponde a la Comisión de Administración Territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias.

D) Reasignación de competencias:

Desde los Cabildos hacia la Administración de la Comunidad Autónoma en las materias de:

- * Educación.
- * Investigación.
- * Sanidad.
- * Agencias de Extensión Agraria.

Sucesivas Mociones y Propositiones no de Ley (15 de septiembre de 1994, 20 de diciembre de 1995, 24 de enero de 1996, etc.) demandaban el cumplimiento de estos criterios. En la línea de esta filosofía se procede a la modificación puntual de la Ley 14/1990 por la Ley 4/1996 de 5 de noviembre, como evidencia su exposición de motivos, de la que cito:

Hay en la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias aspectos insuficientemente regulados y que, por lo mismo, vienen dando lugar a dudas de exégesis y a problemas de aplicación.

Por otra parte ha suscitado dudas razonables el verdadero sentido y alcance del artículo 53.1 de la Ley 14/1990. Hay que tratar, pues, de eliminar toda duda sobre dicho precepto, esclareciendo las facultades que sobre ese personal puedan ejercer los Cabildos Insulares, así como la situación administrativa que el mismo ostente, como garantía de la eficacia en la gestión de las competencias delegadas y del *status* jurídico del personal. Se ha de facilitar al máximo que los Cabildos Insulares puedan disponer funcionalmente de ese personal para el correcto ejercicio de las competencias delegadas.

Se están ejecutando mandatos constitucionales tales como el trámite de audiencia, el principio de descentralización, y la reserva de ley del régimen jurídico del personal.

Es el instrumento adecuado para posibilitar la Resolución del Parlamento de Canarias de 28 y

29 de octubre de 1992, sobre el uso de las delegaciones como complemento de las transferencias, obteniendo bloques compactos en pro de los principios de racionalidad y máxima eficacia de gestión.

Procederemos pues a repasar, como antes anunciaba el Capítulo IV de la Ley 14/1990 incorporando ya las modificaciones de la Ley 4/1996, destacando algunos aspectos como:

Son competencias propias las reconocidas en el artículo 5 de la Ley 11 de julio de 1912, en la Ley 7/1985, y en las leyes reguladoras de los distintos sectores de la actuación pública. Idéntico carácter tendrán las competencias transferidas a los Cabildos por Leyes del Parlamento de Canarias.

La Comunidad Autónoma de Canarias atribuirá a los Cabildos Insulares la titularidad y el ejercicio de las competencias y funciones que de forma predominante, satisfagan un interés insular.

Las unidades administrativas que queden afectas funcionalmente a los Cabildos Insulares para el ejercicio de las competencias delegadas, sobre cuyas unidades los Cabildos podrán ejercer, por delegación, las facultades de dirección, impulso, control e inspección ordinaria, y cualesquiera otras que por razón de una eficaz gestión deban quedar atribuidas a los Cabildos Insulares.

Podrán delegarse en los Cabildos Insulares las competencias y funciones precisas en materia de gestión del personal que se adscriba funcionalmente a los mismos para el ejercicio de las competencias previstas en el número 1 anterior. Y las potestades que permitan completar las competencias transferidas, generando sectores compactos de actuación administrativa.

Veamos, por último, la incidencia de la reforma del Estatuto de Autonomía, llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, en este entramado competencial. La redacción dada al antiguo artículo 7, ahora 8, tiene a mi juicio una gran importancia aclaradora:

1. Los poderes de la Comunidad Autónoma de Canarias se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente.
2. Las Islas se configuran como elementos de la organización territorial de la Comunidad Autónoma Canaria. Las competencias que, en el marco del presente Estatuto, les atribuyan las leyes del Parlamento de Canarias serán ejercidas a través de los Cabildos.

Los Cabildos son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla e instituciones de la Comunidad Autónoma.

En el primer punto del apartado 2, aclara que es la Isla, es decir la entidad local, la receptora de las competencias que le atribuyan las leyes territoriales, que serán ejercidas por su órgano de administración, el Cabildo.

En el segundo punto aclara, así mismo que es el Cabildo, es decir el órgano y no la entidad quien ostenta además la naturaleza de Institución de la Comunidad Autónoma.

El artículo 22.2 (antes 21):

La organización de la Administración Pública Canaria responderá a los principios de eficacia, economía, máxima proximidad a los ciudadanos y atención al hecho insular.

incorpora un nuevo criterio de organización administrativa de gran importancia para el reparto competencial: “El hecho insular”.

El apartado 3 del mismo artículo 22 (antes 21):

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.

introduce la técnica de la encomienda, sumándola a la de delegación, e incluye también como destinatarios de las mismas a los Ayuntamientos.

El artículo 23, antes 22, es el más importante para el fin que nos ocupa

1. Canarias articula su organización territorial en siete islas.
2. Las Islas gozan de autonomía plena para el ejercicio de los intereses propios. También gozarán de autonomía para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan en el marco que establece la Constitución y su legislación específica.
3. Los Cabildos constituyen los órganos de Gobierno, administración y representación de cada isla. Su organización y funcionamiento se regirá por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución.
4. A las Islas les corresponde el ejercicio de las funciones que les 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, en los términos que establezcan las leyes de su Parlamento. Las transferencias y delegaciones lle-

- varán incorporadas los medios económicos, materiales y personales que correspondan.
5. Los Cabildos Insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen en cada Isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración Autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la ley.
 6. El Gobierno Canario coordinará la actividad de los Cabildos Insulares en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma.
 7. A los Ayuntamientos, además de sus competencias propias, les corresponderá el ejercicio de aquéllas que les delegue la Comunidad Autónoma.

Continúa este artículo en el objetivo de usar adecuadamente los términos Isla (Entidad Local) y Cabildo (Órgano de gobierno de una Entidad Local y simultáneamente Institución de la Comunidad Autónoma). La declaración de autonomía de la Isla, del punto 2, es de gran importancia y va más allá incluso al incluir el término “plena” que es la que consagra el artículo 137 de la Constitución para Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas.

El punto 3 incluye la novedad de habilitar al legislador autonómico para regular la organización y funcionamiento de los Cabildos Insulares como órganos de gobierno y administración de la entidad local Isla. El análisis de este extremo es de gran interés pero no escapa al objeto que nos ocupa.

El punto 4, aclara que son las Islas, es decir las Entidades Locales, las receptoras de las competencias transferidas y delegadas y las que asumen la obligación de colaborar en el desarrollo y ejecución de los acuerdos adoptados.

El punto 5 especifica las competencias que asumen los Cabildos Insulares como Institución de la Comunidad Autónoma, lo que lleva a la conclusión de que son éstas y no otras, las únicas a las que se les asigna en esta naturaleza, pudiéndose interpretar pues que incluso la iniciativa legislativa que el artículo 12.5 atribuye a los Cabildos Insulares, lo hace en su condición de órgano de gobierno y administración de la Isla, pues el legislador estatutario parece usar esta naturaleza como regla general y la de Institución Autónoma, como excepción, y no hay ningún precepto constitucional que lo impida.

Por último, entiendo que las modificaciones y matizaciones que la reforma estatutaria suponen para la Ley 14/1990, modificada por la Ley 4/1996, así como la posible inclusión, a la luz de los criterios contenidos en la resolución del Parlamento de Canarias de 29 de octubre de 1992 y en la Exposición de Motivos de la Ley 4/1996, de algunas de las competencias con las que la reforma ha enriquecido el acervo competencial autonómico, en las listas de competencias a transferir y delegar que establecen las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda de la Ley 14/1990 respectivamente, hacen necesaria una adecuación de esta Ley lo antes posible.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. Los Cabildos en la Ley de Administraciones públicas de Canarias	13
Introducción	15
Antecedentes	16
Análisis de la situación a partir de la Constitución de 1978	19
Los Cabildos Insulares en el Estatuto de Autonomía y en las leyes de régimen jurídico de las administraciones públicas de Canarias	23
Breves reflexiones de derecho comparado	24
Modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias	52
Conclusiones	53
II. Administración Insular. Orígenes, evolución y conformación del régimen jurídico de los Cabildos Insulares. Consideraciones sobre la reforma del Estatuto de Autonomía en relación con esta materia	55
Consideraciones previas	57
El llamado “problema canario” en el contexto de la reforma del régimen local español. Referencia a las circunstancias que determinaron la creación de los Cabildos Insulares	61
Evolución última y nuevas perspectivas del régimen especial de los Cabildos Insulares. Especial consideración de las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía tras su reciente modificación .	77

III. El régimen especial de los Cabildos Insulares. Nuevas expectativas de desarrollo consideradas desde la reforma del Estado de Autonomía de Canarias	89
Antecedentes. La especialidad del régimen jurídico de los Cabildos Insulares	91
Expectativas de desarrollo de la especialidad de Cabildos. Tratamiento constitucional y Estatutario	108
IV. Reparto competencial en Canarias a la luz del estatuto reformado: especial referencia a las islas .	121
Introducción	123
Antecedentes y situación preconstitucional . . .	123
Situación constitucional	128
ÍNDICE	161

**Este libro se ha compuesto en cuerpo 10
interlineado 12, Tiffany. Impreso en
papel ecológico de 90 grs.
Encuadernación en rústica
cubierta a color plastificada,
cosido con hilo vegetal.
Viendo la luz
un día de septiembre de 2000.**

*Real Sociedad Económica
de Amigos del País
de Las Palmas*



EDICIONES DEL CABILDO DE GRAN CANARIA