

# LOS CABILDOS INSULARES EN LA CONSTITUCIÓN Y EL ESTATUTO: ¿TRANSFORMACIÓN O CONTINUIDAD?

## THE INSULAR COUNCILS (CABILDOS INSULARES) IN THE SPANISH CONSTITUTION AND THE STATUTE OF AUTONOMY OF THE CANARY ISLANDS: TRANSFORMATION OR CONTINUITY?

*Juan Hernández Bravo de Laguna\**

### RESUMEN

Los Cabildos Insulares fracasan en la que parece ser una de las más importantes razones de su creación, si no la exclusiva: impedir la ruptura de la provincia única de Canarias. Sin embargo, triunfan plenamente, incluso de una forma que nos atreveríamos a calificar de insospechada, en erigirse como representantes indiscutibles de los intereses del pueblo de cada isla. Esta función representativa insular, que han cumplido satisfactoriamente, los ha hecho convertirse en las instituciones españolas de gobierno local de más brillante ejecutoria y de mayor éxito en el desempeño de sus competencias.

En reconocimiento a esa ejecutoria y ese éxito, los Cabildos Insulares están regulados y garantizados en la actual Constitución española; y ya lo fueron en la Constitución republicana de 1931, incluso con una técnica superior. También los respetó la dictadura franquista, a pesar de que contradecían sus principios administrativos de unidad, uniformidad y centralismo. La regulación introducida por el Estatuto de Autonomía ¿significa una transformación sustantiva de su naturaleza y funciones o más bien una simple continuidad? ¿Está su futuro garantizado y libre de amenazas? Nuestra doble respuesta es que, a pesar de la transformación producida y de las posibles amenazas, el futuro de los Cabildos está garantizado.

**PALABRAS CLAVE:** Cabildos Insulares, Constitución española, Estatuto canario.

### ABSTRACT

The Insular Councils (Cabildos Insulares) fail in what appears to be one of the most important reasons for its creation, if not exclusive: to prevent the breakup of the single Province of the Canary Islands. However, fully succeed, even in a way that we would dare to describe as unsuspected, on claiming undisputed representatives of the interests of the people of each Island. This insular representative function, which have been satisfactorily completed, has made them become Spanish local government institutions enforcement brightest and most successful in the performance of its powers.

In recognition of this enforceable and that success, the Insular Councils are regulated and guaranteed by the current Spanish Constitution, as they were by the Republican Constitution of 1931, even with a superior technique. Also the Franco dictatorship respected them, even though contradicted its administrative principles of unity, uniformity and centralization. The regulation introduced by the Statute of Autonomy or the Canary Islands Home Rule does that mean substantive transformation of its nature and functions or rather a simple continuity? Is its future secured and free from threats? Our double answer is that, despite the transformations produced and possible threats, the future of the Canary Insular Councils is guaranteed.

**KEYWORDS:** Insular Councils (Cabildos Insulares), Spanish Constitution, Statute of Autonomy of the Canary Islands.

### PREÁMBULO: LOS ANTECEDENTES

Buenas tardes. Muchas gracias por la amable presentación de la profesora Dra. María Luisa Monteiro Quintana, compañera de tareas universitarias, con quien hace unos años tuve el gusto de colaborar en unas Jornadas en Telde, y gracias también, como no, a la profesora Dra. Teresa Noreña Salto, compañera y amiga de tantas empresas intelectuales, por su amable invitación, por su amabilidad de contar conmigo en el Coloquio. Siempre estoy encantado de venir de Tenerife y de La Laguna a colaborar en las actividades culturales de esta isla.

---

\*Catedrático de Ciencia Política y Ciencia de la Administración. Secretario de la Academia Canaria de la Historia. Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política. Universidad de La Laguna. Campus de Guajara. Camino de La Hornera, s/n. 38071. La Laguna. Tenerife. España; Teléfono: +34922317309; Correo electrónico: jhdezb@ull.es

Acabo de decir venir de Tenerife porque nuestra realidad es una realidad insular, archipelágica, y vamos a hablar de algo que tiene mucho que ver con esa realidad como son los Cabildos Insulares. Nuestra realidad implica una fragmentación, implica que yo para poder hablar en Gran Canaria, para poder estar presente en un acto cultural en Gran Canaria, tengo que desplazarme sobre el mar, todos los habitantes de Canarias tenemos que desplazarnos así y tenemos que romper ese aislamiento insular que marca una de nuestras características fundamentales como territorio y, ¿por qué no decirlo?, como islas y como Comunidad Autónoma.

Vamos a hablar de los Cabildos Insulares, y el título de mi intervención es: *Los Cabildos Insulares en la Constitución y el Estatuto de Autonomía: ¿continuidad o transformación?* Planteamos, entonces, ya en el propio título de la intervención, este interrogante de si la Constitución y el Estatuto han significado una mera continuidad en la naturaleza de los Cabildos Insulares o una transformación sustantiva de esa naturaleza.

Pero, para llegar a eso, me van ustedes a permitir que empiece, como suele ser bueno empezar, por el principio, empezar por la propia creación de los Cabildos Insulares. Porque ese recorrido, desde la creación de los Cabildos hasta la Constitución actual, nos va a servir para entender si realmente se trata de una transformación o de una continuidad.

Ya sabemos que los Cabildos Insulares se inscriben, o la creación de los Cabildos Insulares se inscribe, en eso que hemos convenido en llamar el pleito insular canario, que en tantas cosas influye y tantas cosas ha definido en nuestra historia como comunidad y como pueblo. Un pleito insular que, básicamente, tiene su fundamento en el hecho de que la isla de Gran Canaria es conquistada antes, de que es la primera isla realenga en ser conquistada, lo que supone que todas las instituciones de la Administración castellana que se implantan con posterioridad a la conquista tienen su sede en Gran Canaria. Más tarde es conquistada la isla de Tenerife, y después, ya en los siglos xvii y xviii, en esa isla se produce una pujanza económica importante, una superioridad económica y comercial sobre la isla de Gran Canaria que determina, entre otras cosas, que algunas de esas instituciones radicadas en Gran Canaria, como la Capitanía General, se trasladen a Tenerife ya definitivamente.

Esta circunstancia, esta bipolaridad en la sede de las instituciones, hace eclosión, marca su impronta e implica unas importantes consecuencias sociales y políticas en el siglo xix. Y la primera y principal de esas consecuencias es este pleito insular que, en principio, se concreta en la lucha por la capitalidad provincial y después por la división de la provincia única de Canarias.

Cuando en las Cortes de Cádiz y más tarde en el Trienio Constitucional se plantea la división provincial de España, y, finalmente, cuando el real decreto de Javier de Burgos de 30 de noviembre de 1833 divide definitivamente España en cuarenta y nueve provincias, desaparecido ya Fernando VII, esa pujanza económica, esa supremacía comercial de Tenerife se mantiene, y, por lo tanto, desde las Cortes de Cádiz hasta el decreto de 1833 se elige a Tenerife, se fija en Santa Cruz de Tenerife la capitalidad de la provincia única de Canarias. Por cierto, no sin pugnas y tensiones con San Cristóbal de La Laguna.

Y es a partir de aquí, a partir de esta división definitiva de España en provincias, que arranca lo que solemos denominar, en expresión consagrada a partir de Marcos Guimerá Peraza, el pleito insular. En definitiva, la lucha de Gran Canaria por la capitalidad provincial, por arrebatarse la capitalidad provincial a Tenerife. Y cuando, ya muy avanzado el siglo, tras León y Castilla y demás, parece una empresa imposible que la capital provincial deje de radicar en Santa Cruz de Tenerife, se cambia la reivindicación por la división provincial. Ya que no se puede conseguir la capitalidad provincial, la aspiración capitalina se transforma en una aspiración divisionista, en la aspiración de dividir la provincia de Canarias en dos provincias. Y esa aspiración y esa lucha marcan la política interna canaria durante la segunda mitad del siglo xix hasta alcanzar los inicios del siglo xx.

## LOS ORÍGENES

A principios del pasado siglo, entre 1903, año en que se constituye en Gran Canaria el Partido Local Canario, con un ideario divisionista, y 1912, en que se crean los Cabildos Insulares, tienen lugar en las islas movimientos sociales y políticos muy interesantes y representativos, sobre los que, por ejemplo, la profesora Teresa Noreña ha escrito hace tiempo. En primer lugar, se fundan una serie de pequeños partidos locales en Tenerife que se oponen a la división provincial influenciados por el regionalismo catalán de la época. No por el pujante nacionalismo catalán decimonónico que ha llegado

a nuestros días, sino por un regionalismo catalán que florece ahora. En segundo lugar, se dan las famosas asambleas del Ateneo de La Laguna de 1908 y 1911, sobre las que no está de más recordar que, durante la segunda y en el balcón de la entidad, es la primera vez que ondea una bandera de Canarias, que entonces era azul marina con siete estrellas blancas, colocadas tal como están las islas en el mapa. Antonio Cubillo reconoció siempre que cuando creó la bandera llamada de las siete estrellas verdes sabía que la bandera del Ateneo tenía unas estrellas, pero no sabía ni cómo estaban colocadas ni qué color tenían. Lo cierto es que en la bandera del Ateneo eran estrellas blancas y estaban colocadas tal como están colocadas las islas en el mapa.

En tercer lugar, en esta época tan decisiva para Canarias, en estos años que transcurren desde 1903 hasta la Ley de Cabildos de julio de 1912, se producen contribuciones intelectuales de la mayor importancia que pretenden coadyuvar a la resolución del problema canario. En esa línea, por ejemplo, es preciso destacar a un autor como Manuel Velázquez Cabrera, en Fuerteventura, y su *Resumen histórico documentado de la autonomía de Canarias*, de 1913, con cuya Fundación de Tiscamanita he tenido, también, el gusto de colaborar alguna vez y que tengo entendido que ayer fue objeto de una conferencia en este XX Coloquio de Historia Canario-Americana. Otra contribución importante es la del palmero Pedro Pérez Díaz, autor de *El problema canario*, de 1908, y de *La cuestión regional y la autonomía*, de 1910, sobre cuya vida y obra no hace mucho que se ha leído en La Laguna una tesis doctoral. Y junto a esta labor bibliográfica se produce un intenso debate, un debate en el que participan políticos e intelectuales, pero también ciudadanos; incluso diríamos un debate en la calle sobre el problema canario por excelencia, el problema de la capitalidad y la división provincial. En resumen, un debate sobre esa bipolaridad Gran Canaria-Tenerife que ha marcado gran parte de nuestra historia.

En este contexto, la discusión en las Cortes, en 1907, durante el Gobierno largo de Antonio Maura, del proyecto de ley de Administración local, por el que se acomete un intento de reforma en profundidad de la Administración local española y en la que llega a aceptarse provisionalmente una enmienda que divide en dos la Diputación provincial canaria, actúa como factor desencadenante de un proceso de reorganización político-administrativa que desemboca en la Ley de 1912. Ante este primer atisbo de alteración del ordenamiento vigente, la reacción tinerfeña es inmediata: se reúne la asamblea de 1908 y se crea Unión Patriótica, ambas con el propósito de oponerse a la división provincial.

En respuesta a la situación creada, el Gobierno abre dos informaciones sobre la organización administrativa y electoral de Canarias, que son inicialmente respondidas por sendas asambleas reunidas en febrero de 1911 en Las Palmas y en Santa Cruz de Tenerife, una a favor de la división provincial y otra en contra. Un recrudecimiento muy importante del pleito insular que, incluso, da lugar a la fundación, en 1911, del periódico *La Provincia*, portavoz de las aspiraciones divisionistas grancanarias.

Y, justamente, como resultado de todo este movimiento, tras la discusión en las Cortes de un primer proyecto que contempla la división de la provincia, finalmente se decide mantener la unidad provincial y crear una nueva institución, los Cabildos Insulares. La conocida como Ley de Cabildos es aprobada por las Cortes y promulgada el 11 de julio de 1912, mientras que el reglamento que rige su aplicación lo será en el mes de octubre siguiente.

Con la denominación de Cabildo Insular se retoma un viejo nombre de la Administración local castellana, que todavía encontramos en el Cono Sur, en Hispanoamérica: el nombre Cabildo, que había servido para nombrar los Ayuntamientos del Antiguo Régimen. En el Antiguo Régimen cada isla tiene un Cabildo, que es su Ayuntamiento. Y ahora se toma ese nombre, Cabildo, se le añade Insular, y se utiliza para estas Corporaciones que se crean por la Ley de julio de 1912.

Muchos canarios piensan que los Cabildos Insulares son algo tan consustancial con nosotros y tan adecuados a nuestra realidad insular que han existido siempre, y hay que recordarles que no, que son una creación de la ley y que, además, solo tienen cien años de existencia. Yo mismo, a veces, me he encontrado con estos canarios que creen que los Cabildos Insulares han existido siempre y que no piensan que sean producto de una ley. En algún caso me ha ocurrido, incluso, con algunos alumnos, que al hablarles del centenario de la Ley de 1912 se han extrañado mucho. Claro, realmente el Cabildo existió desde la conquista, como hemos visto, pero eran otros Cabildos muy diferentes.

Los Cabildos Insulares y esta Ley de julio de 1912 que los crea se configuran como una alternativa a la división provincial, constituyen una tentativa de impedir la división provincial. Se trata de un intento de satisfacer simultáneamente, de alguna manera, las aspiraciones de Gran Canaria y, al mismo

tiempo, no romper la provincia de Canarias, la provincia única de Canarias con capitalidad en Santa Cruz de Tenerife. Y en eso es evidente que los Cabildos fracasaron.

Yo siempre digo que lo cierto es que los Cabildos Insulares fracasaron, sufrieron un enorme fracaso, en lo que era su misión fundamental: impedir la división provincial. Porque después de su creación, en septiembre de 1927, tras tantos empeños fallidos, finalmente se divide la provincia de Canarias. Es decir, los Cabildos realmente fracasaron en eso. Sin embargo, los Cabildos Insulares han tenido un éxito social y político que me atrevería a calificar de insospechado, de tal manera que hoy son unas Corporaciones indiscutibles e indiscutidas, y parece que, como se suele decir, si no existieran habría que inventarlos de alguna forma. Porque, insisto, parece indudable que se adecúan perfectamente a la realidad canaria.

## LA CREACIÓN DE LOS CABILDOS INSULARES

Estamos acostumbrados a referirnos a la Ley de 1912 como Ley de Cabildos, y está bien que lo hagamos así. Yo mismo me vengo refiriendo a ella en esos términos, aunque su denominación oficial fue Ley de Reorganización Administrativa y Representación en Cortes de las islas Canarias. Sin embargo, si leemos la Ley de Cabildos nos encontramos con que en sus doce artículos, más tres Disposiciones Transitorias y dos artículos adicionales, solo hay un artículo, el quinto, que trata de los Cabildos Insulares. Bueno, cuando digo que trata de los Cabildos Insulares quiero decir que nada menos que los crea y los regula. Y establece, además, muy claramente, que son Corporaciones que tendrán las competencias de las Diputaciones provinciales en aquello que les sea de aplicación.

Concretamente, este artículo 5º dispone que:

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 artículos 75 de la Ley Provincial, y 7, 10, 76 y 165 de la Ley Municipal y Real Decreto de 24 de 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 artículo 102 de la Ley Provincial.

De conformidad con su denominación oficial, todas las demás disposiciones de esta Ley tratan y regulan otras materias, materias muy importantes, sin duda, como veremos inmediatamente, porque, en definitiva, yo creo que la ley de Cabildos, más allá de crear y regular los Cabildos Insulares, que, por supuesto, los crea y los regula, es una Ley que intenta ir más allá, intenta establecer un nuevo reparto del poder político y administrativo en el archipiélago. En definitiva, intenta, de alguna manera, la reestructuración del reparto de ese poder en el archipiélago, incluyendo, por primera vez, lo que podríamos denominar la potenciación administrativa, educativa y judicial de las islas no capitalinas.

La ley crea nuevos órganos militares y judiciales: un gobierno militar en la isla de La Palma; una Audiencia provincial en Santa Cruz de Tenerife; y Juzgados de Primera Instancia e Instrucción en Los Llanos, en la isla de La Palma, en las capitales de las islas de El Hierro y Fuerteventura, uno en Icod, en Tenerife, y dos en Las Palmas, “que se denominarán de Triana y Vegueta”.

Se trata, como digo, de potenciar administrativa y judicialmente a las Islas no capitalinas y, sobre todo, de satisfacer las aspiraciones de Gran Canaria. En esa línea, por ejemplo, por el artículo 7º se crea una Jefatura de Obras Públicas en Las Palmas: “Se crearán en la ciudad de Las Palmas una Jefatura de Obras Públicas y organismos para los servicios económicos del Estado con iguales funciones que los establecidos en las capitales de Provincia”. Hoy han cambiado mucho las cosas y una Jefatura de Obras Públicas no nos dice nada, pero en aquella época era muy importante, solo las tenían las capitales de provincia. Y acabamos de comprobar que se crean una serie de organismos en La Palma, en El Hierro, en Fuerteventura y en Lanzarote (por ejemplo, una Administración subalterna del Ministerio de Hacienda en Arrecife).

En el ámbito educativo, el artículo 8º de la ley autoriza al Ministerio de Instrucción Pública para establecer centros docentes en relación con las necesidades del archipiélago, y crea Escuelas de Artes y Oficios en las islas de La Palma, Lanzarote y La Gomera, y una Escuela de Comercio en Las Palmas.

En fin, estamos ante un nuevo reparto del poder político y administrativo en el archipiélago, de tal manera que, manteniendo la unidad provincial, se pretende descentralizar ese poder en el archipiélago, y darle a Gran Canaria, y también a otras islas, una serie de instituciones, de órganos, que sirvan para satisfacer, de alguna forma, sus expectativas de poder. Por eso la Ley de 1912 dedica uno solo de sus doce artículos a los Cabildos Insulares. Aunque, por supuesto, no podemos ignorar que los Cabildos que se crean y regulan son concebidos también como piezas fundamentales de ese reparto de poder.

Otra pieza fundamental es el sistema electoral canario, que ahora se cambia. Y así, el artículo 9º de la Ley establece, utilizando el término “distrito” por “circunscripción electoral”:

La Provincia de Canarias elegirá tres Senadores como actualmente. En cada Isla, y ante las Secciones de la Junta Provincial del Censo, votarán los respectivos compromisarios y Diputados Provinciales, y el escrutinio general se verificará en la capital de la Provincia.

La división electoral para Diputados a Cortes será la siguiente:

1º La de Tenerife formará un distrito que elegirá tres Diputados; la de La Palma nombrará uno, como actualmente, y las de La Gomera y El Hierro constituirán cada una un distrito, eligiendo su Diputado; estableciéndose Secciones independientes de la Junta Provincial del Censo, las que han de funcionar en Santa Cruz de La Palma, en San Sebastián de La Gomera y en Valverde. Si el censo de población de la Isla de La Palma acusase cifra mayor a 50.000 almas (lo que ocurrió a partir de 1916), elegirá dos Diputados: uno por el distrito de Santa Cruz de La Palma y otro por el distrito de Los Llanos.

2º La Isla de Gran Canaria formará un distrito que elegirá tres Diputados, la de Lanzarote uno y la de Fuerteventura otro, constituyendo Secciones independientes de la Junta Provincial del Censo, que deben establecerse en Arrecife y Puerto Cabras (ahora del Rosario).

A la vista de todas estas disposiciones, hay que reconocer, desde luego, que la ley de Cabildos es una ley de muy amplias miras. Una ley muy pensada y muy elaborada, tanto política como administrativamente. Una ley que, nada menos, pretende, de una vez por todas, solucionar el llamado problema canario, un problema que tenía más de un siglo de antigüedad.

Sabemos que, al final, este objetivo no se consigue. El equilibrio logrado por la ley es, no obstante, precario, y las reivindicaciones divisionistas no cesan, hasta culminar en la división provincial de 1927. Esta división provincial de 1927 tiene lugar y parece irreversible. Pero lo cierto es que, insisto, la ley de Cabildos, más allá de crear los Cabildos Insulares, los concibe como un elemento más, como una pieza más en ese entramado nuevo, tanto administrativo como electoral, que se diseña al servicio de nuevo reparto del poder político y administrativo en el archipiélago.

Ya sabemos que, a partir de 1912 y hasta el advenimiento de la Segunda República, se desarrolla todo el proceso administrativo de constitución paulatina y consolidación de los Cabildos Insulares. Es un proceso lento que se extiende varios años hasta la constitución del último Cabildo, el Cabildo Insular de El Hierro. Los Cabildos de Tenerife y Gran Canaria se constituyen con prontitud (a comienzos de 1913) e inician de inmediato su actividad, al igual que el de La Palma. Los de La Gomera y Lanzarote ocupan una situación intermedia, mientras que el de El Hierro no se constituye hasta 1925.

El hecho de que los Cabildos Insulares tengan las mismas atribuciones que la Diputación provincial, y pese a que la ley reserva a la Diputación las competencias sobre los asuntos de ámbito supra insular, desencadena una pugna inmediata entre ambas instituciones. Esta pugna es más intensa en Gran Canaria, cuyo Cabildo reclama un traspaso rápido y absoluto de funciones, mientras que en Tenerife se defiende a la institución que encarna la unidad de la provincia. En todo caso, la situación de la Diputación provincial de Canarias es cada vez más precaria. Privada de recursos económicos y de sus funciones, va languideciendo, hasta que el denominado Estatuto provincial de 1925 decreta su desaparición, al considerarla “un organismo sin vida ni funcionamiento”. El Estatuto crea, en su lugar,

una Mancomunidad Interinsular que agrupa a todos los Cabildos y actúa como representante de la provincia. Tras la división provincial de 1927, serán dos las Mancomunidades, ahora denominadas Mancomunidades Provinciales Interinsulares. El proyecto de ley provincial de 1934, que no prosperó, respetaba la existencia de los Cabildos Insulares, pero hacía desaparecer a las dos Mancomunidades Provinciales Interinsulares. A esta desaparición se opuso el Cabildo Insular de Tenerife por considerar que era inconstitucional, proponiendo en cambio que los Cabildos Insulares asumieran funciones administrativas en sus islas respectivas, mientras que las Mancomunidades, en su opinión, debían configurarse como instituciones políticas representativas de las provincias canarias.

En esta pugna con la vieja Diputación provincial de Canarias, los nuevos Cabildos Insulares salen fortalecidos. Es la primera prueba que tienen que superar, y superan, estas nuevas Corporaciones que surgían a la vida administrativa y que se estaban asentando. Estaban creando su propio espacio administrativo dentro de la Administración española y de la Administración canaria; estaban justificando su creación. Y finalmente lo han conseguido. ¡Y de qué tan brillante manera!

#### LOS CABILDOS INSULARES EN LA SEGUNDA REPÚBLICA Y EL FRANQUISMO

De este modo llegamos a la Constitución republicana de diciembre de 1931, en la cual se constitucionalizan los Cabildos Insulares. En efecto, los Cabildos Insulares son constitucionalizados por la Segunda República en el artículo 10 de dicha Constitución de 1931, y, además, lo son de una forma detallada y respetuosa con su condición. Y así, dicho artículo establecía que: “En las Islas Canarias (...) 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”. La Constitución reproduce de esta forma lo preceptuado en la Ley de 1912. El régimen republicano, además, respetó toda la normativa anterior que los afectaba. En consecuencia, es posible afirmar que la regulación constitucional actual, que analizaremos más adelante, supone un paso atrás respecto a esta regulación republicana.

Por este motivo siempre he sostenido que la regulación constitucional republicana de los Cabildos Insulares es mejor, más completa y más acorde con la naturaleza de los Cabildos que la contenida en la actual Constitución. Porque, realmente, la Constitución de 1978 lo único que dice al respecto en su artículo 141.4 es esta cita, como de pasada: “En los Archipiélagos, las Islas, además, tendrán su Administración propia en forma de Cabildos o Consejos”; no dice nada más, lo cual no es decir mucho. Y, además, lo dice en un contexto en el que la Constitución se está refiriendo a la autonomía local, a los municipios y las Corporaciones locales, en general, y no a la problemática específica insular —canaria—, en particular.

Tras la última Guerra Civil se instaura la dictadura del general Franco, el llamado régimen franquista. Y la Administración Pública de este período se rige por unos principios administrativos muy estrictos, acordes con los principios políticos que informan el régimen: el principio de unidad, el principio de uniformidad y, como consecuencia de ellos, el principio del centralismo. Es decir, la Administración franquista rompe con los principios de la Constitución de 1931, que, por ejemplo, possibilitaban la autonomía regional, y establece los principios opuestos de unidad, uniformidad y centralismo. Sin embargo, el régimen permite dos excepciones importantes.

En primer lugar, el régimen hace una excepción con las provincias de Álava y Navarra, en premio a que estas dos provincias, desde el inicio de la Guerra Civil, estuvieron en su bando y apoyaron al régimen frente a las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa. Durante todo el régimen se mantiene la foralidad alavesa y navarra, y existen una Diputación Foral de Álava y una Diputación Foral de Navarra, que son una excepción a los principios de la Administración franquista. Por el contrario, y como castigo a su toma de partido en la Guerra Civil, en las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa se suprime su régimen foral, que después fue restablecido por la Constitución actual. En el franquismo Vizcaya y Guipúzcoa pierden su régimen foral y entran en el régimen general de las Diputaciones provinciales: ya no van a existir una Diputación foral de Vizcaya o de Guipúzcoa hasta ahora, hasta la Constitución actual.

La otra excepción es Canarias. Y la excepción canaria está constituida, de una parte, por los Cabildos Insulares, que rompen la uniformidad de las Diputaciones provinciales y de toda la Administración franquista. Y, de otra parte, por lo que hoy denominamos el Régimen Económico Fiscal (REF), y entonces se llamaba el Régimen de Puertos Francos. No obstante, el régimen de

Franco intentó durante los años cuarenta suprimir también el Régimen de Puertos Francos, aunque la realidad económica se impuso y, al final, se vio obligado a volver a los principios tradicionales del comercio canario. Pero en la época se creó un Mando Económico de Canarias a cargo del capitán general —se han elaborado también algunas tesis doctorales al respecto—, que era, por una parte, un intento —conseguido— de sacar al comercio canario, a la economía canaria, del área de la libra esterlina y llevarlo al área de la peseta, pero, por otro lado, el intento de romper con el puertofranquismo. Un intento fracasado porque, repito, la realidad económica y comercial canaria se impuso.

Respecto a la excepción que supone la permanencia de los Cabildos Insulares habría que decir más. Habría que decir que durante el régimen de Franco los Cabildos no solo permanecen, sino que sufren un proceso extraordinario de expansión y desarrollo de características muy notables. Durante el período franquista los Cabildos Insulares entran en una nueva fase de su historia, caracterizada por una notable expansión política, por un incremento de sus atribuciones y por una ampliación de sus recursos económicos que los convierten en instituciones poderosas, en centros neurálgicos de la vida política del archipiélago y en promotores de las grandes inversiones en infraestructuras de comunicaciones, sanitarias, forestales o educativas. A esta expansión de los Cabildos contribuye, sin duda, el que el nuevo régimen los concibe como organismos centralizadores de sus islas y, por tanto, como piezas no discordantes de su forma autoritaria de Estado.

Un ejemplo paradigmático es el mandato de Matías Vega Guerra en el Cabildo Insular de Gran Canaria, de unos quince años, entre 1945 y 1960, en el cual se duplica su presupuesto y triplica su patrimonio, proceso que continúa en los mandatos posteriores. En cuanto al Cabildo Insular de Tenerife, llega también a su plenitud un poco después, en la década de 1960, coincidiendo con la presidencia de José Miguel Galván Bello, en la que experimenta también un proceso similar de expansión.

Es decir, el régimen de Franco no solamente los permite, los tolera como una excepción a sus principios administrativos, sino que, además, en ese régimen se dan las circunstancias económicas que permiten su expansión. Recordemos, por ejemplo, el plan de estabilización económica y los planes de desarrollo. Lo cierto es que los Cabildos Insulares tienen en esta época y llegan a la Constitución, al período constituyente, con una salud económica muy importante. Siempre se ha destacado que, efectivamente, los años cincuenta, sesenta y setenta, hasta llegar a la Constitución, constituyen una época dorada para los Cabildos Insulares. Los Cabildos de las islas no capitalinas también se desarrollan, por supuesto, pero sobre todo, como digo, esta época es una época dorada para los dos Cabildos importantes, el Cabildo de Tenerife y el Cabildo de Gran Canaria.

En esta época, además, los Cabildos Insulares trascienden la dimensión que habían tenido hasta entonces, la dimensión de Corporaciones, sobre todo, de fomento y de prestación de servicios públicos, y llegan a ser Corporaciones —por ejemplo, con el citado José Miguel Galván Bello en el Cabildo de Tenerife— que acometen obras públicas, o que adelantan la financiación de obras públicas que después tendrá que financiar el Estado. Corporaciones que entran en el terreno de las comunicaciones y los transportes, la sanidad, el medio rural y los montes, la educación y la asistencia social. En fin, Corporaciones que trascienden la vieja concepción capitular de la Ley de 1912, una concepción centrada simplemente en actividades de fomento y de prestación de servicios públicos, para comportarse de forma congruente con la expansión económica tan notable, tan importante, que están experimentando.

En resumen, en el orden económico, y tras los años de dificultades de la postguerra, los Cabildos Insulares tienen un notable auge, en buena medida a costa de las Haciendas municipales. La aprobación sucesiva de las denominadas “Cartas Económicas Intermunicipales” los convierte, además, en redistribuidores de los recursos económicos a los Ayuntamientos. A partir de 1957 se incrementa el arbitrio sobre las importaciones y exportaciones, y la Ley del Régimen Económico Fiscal (REF) de 1972 reemplaza los antiguos arbitrios por nuevos impuestos, recaudados a través de la Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares (JIAI), que propician un notable fortalecimiento de las Haciendas capitulares.

De modo que, como afirmaba antes, los Cabildos Insulares han tenido un éxito que, incluso, podríamos calificar de inesperado, de insospechado, a pesar de ese fracaso inicial de no impedir la división provincial, misión para la que fueron concebidos. Reflejo de ese éxito, por ejemplo, es el hecho de que el Cabildo Insular de Tenerife ha sido la tercera Corporación local española por volumen

presupuestario, después de los Ayuntamientos de Madrid y de Barcelona, sin computar el caso de las Diputaciones forales a partir de que empezaran a cobrar el IRPF y el Impuesto de Sociedades.

Durante el régimen franquista, y en el orden institucional, el funcionamiento y atribuciones de los Cabildos Insulares queda regulado por la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 (modificada en 1953 y finalmente convertida en texto articulado en 1955). En 1949 se celebran, asimismo, según un sistema corporativo, las primeras elecciones. La mitad de los consejeros es elegida por los Ayuntamientos y la otra por entidades económicas, culturales y profesionales. Los consejeros son renovados parcialmente cada tres años, y el presidente es designado por el ministro de la Gobernación. La ley regula, también, el funcionamiento de las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, constituidas por representantes de los Cabildos y cuya financiación corre a cargo de las instituciones insulares, que han de aportar el 5 por ciento de sus ingresos a tal fin.

## LOS CABILDOS INSULARES EN LA CONSTITUCIÓN ACTUAL

Esta es la realidad con la cual se encuentra la Constitución de 1978, y así llegamos a la regulación constitucional actual de los Cabildos Insulares. Pues bien, como decía antes, la Constitución, en lugar de seguir el ejemplo de la Constitución republicana, que regula a los Cabildos de una forma detallada y respetuosa con su condición, se limita a disponer simplemente en su artículo 141.4: “En los Archipiélagos, las Islas, además, tendrán su Administración propia en forma de Cabildos o Consejos”.

¿Por qué la Constitución añade la palabra “Consejos”? Porque siempre, y también en la Segunda República, se le dio a Baleares la opción de adoptar un modelo parecido al modelo canario de Cabildos Insulares; siempre se permitió o se dejó abierta la posibilidad constitucional y legal en la normativa de Administración local de que en Baleares se creara algo parecido a Canarias. Pero lo cierto es que en aquellas islas nunca se mostraron muy interesados en seguir el modelo canario. La realidad social y económica balear es muy diferente a la nuestra, al igual que nuestra radical bipolaridad insular no la sufren allí. Y ha sido solamente después de promulgada la Constitución actual cuando, haciendo uso de esa posibilidad constitucional, de ese principio dispositivo que incorpora la Constitución estableciendo que las islas, además, podrán tener su Administración propia en forma de Cabildos o Consejos, cuando en Baleares, efectivamente, se decidieron hace unos años a crear los Consells, los Consejos, unas instituciones que tienen muy poco que ver con los Cabildos Insulares, tanto en su estructura orgánica como en sus competencias y su financiación. Los Consells están formados por los parlamentarios elegidos en las islas y, en definitiva, como digo, tienen poco que ofrecer como ejemplo para nosotros, para los canarios, aunque, qué duda cabe, existen algunos estudios interesantes sobre ellos que destacan las funciones que cumplen en el sistema administrativo balear.

Lo cierto es que desde la Ley de 1912 los Cabildos Insulares están configurados como Corporaciones locales, Corporaciones de régimen local, encargadas del gobierno, administración y representación de sus islas respectivas. Es decir, el Ente Administrativo es la isla y su órgano de gobierno es el Cabildo Insular, al igual que el ente administrativo es el municipio y su órgano de gobierno es el Ayuntamiento.

Esta situación es la que se encuentra y la que confirma la Constitución de 1978, los Cabildos Insulares como entidades locales. Sin embargo, la Constitución establece en su artículo 137 que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan, y que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Pero no dice que el Estado también se organiza en Islas ni que las Islas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En su artículo 141.4 se limita a disponer —o autorizar— que en los archipiélagos, las islas, además, tendrán su Administración propia en forma de Cabildos o Consejos. Es decir, la isla como ente local y su Cabildo Insular aparecen reconocidos y garantizados en la Constitución, pero con una sustantividad diferente, una regulación diferenciadora respecto a los municipios y a las provincias en cuanto agrupación de municipios —luego hablaremos algo de la provincia en Canarias—, en los cuales el Estado se organiza. En cualquier caso, al igual que las provincias, la isla y su Cabildo Insular están garantizados por la Constitución y no se podrían suprimir sin reformarla, si bien el Estado no se organiza en ellas a tenor de la Constitución.

Los Cabildos Insulares en cuanto Corporaciones locales de gobierno, administración y representación de sus islas respectivas se han convertido, en opinión de algunos autores, en una

especie de supra Ayuntamientos que, a veces, duplican las labores, las actividades o las competencias de los propios Ayuntamientos. Ahora con la crisis económica y financiera las cosas han cambiado mucho, pero antes, en la época de bonanza económica, y con la ayuda de los fondos europeos, los Cabildos acometieron obras y servicios de todo tipo que duplicaban o suplían a los estrictamente municipales. Como decía antes, de comunicaciones y transportes, sanitarias, forestales, educativas, asistenciales, y hasta deportivas.

Ahora bien, para ir acercándonos a la pregunta que nos hacíamos al principio, ¿transformación o continuidad?, la naturaleza de Corporación local de los Cabildos Insulares está ahí, sigue existiendo invariablemente desde el principio. Y, por lo tanto, hemos de concluir que los Cabildos Insulares gozan de la autonomía propia de los Ayuntamientos y, en general, las Corporaciones locales. Existe jurisprudencia constitucional al respecto que lo reconoce. Aunque hemos de distinguir, por una parte, la autonomía para el ejercicio de sus competencias y para el cumplimiento de sus fines que la Constitución concede a los Ayuntamientos, las Corporaciones locales y la Administración local, en general, una autonomía de naturaleza administrativa, que algunos autores han denominado autarquía, de la autonomía de las comunidades autónomas, que es una autonomía de naturaleza política, con competencias legislativas. Ahí tenemos como prueba el Parlamento de Canarias, por ejemplo. El Tribunal Constitucional ha señalado muchas veces que se trata de autonomías sustancialmente diferentes. Pero existe una indudable protección constitucional, un mandato y una protección constitucional, que respeta la autonomía administrativa —no política— de los Cabildos Insulares en su vertiente de Corporaciones locales.

Todo lo cual significa que existe una competencia estatal sobre los Cabildos Insulares. Es decir, que los Cabildos Insulares, en cuanto Corporaciones locales, son objeto de la legislación del Estado. Y la prueba la tenemos, por ejemplo, en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que modifica el modelo organizativo de las Corporaciones locales de los municipios de gran población. Concretamente, en su disposición transitoria primera, Adecuación de los municipios a las previsiones del Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por esta Ley, que dispone su aplicación a los Plenos de los Cabildos Insulares que queden incluidos en el ámbito de aplicación de la disposición adicional decimocuarta. Otro ejemplo lo tenemos en el régimen electoral de los Cabildos, regulado por la ley orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), porque es una competencia del Estado. Por cierto, que resulta necesario destacar lo absurdo del sistema para la elección del presidente, obligatoriamente el primero de la lista electoral más votada, pero que, sin embargo, puede ser derribado por una moción de censura inmediatamente después de su toma de posesión. En ocasiones, nuestros legisladores dan muestras de carecer del más elemental sentido común.

¿Qué es lo que cambia ahora? Cambia que la Constitución diseña un Estado políticamente descentralizado, establece lo que hemos convenido en llamar un Estado de las Autonomías, que ha derivado, además, en un Estado de las Autonomías dinámico. El modelo autonómico español se caracteriza porque es dinámico y cambiante, porque no permanece inmutable como permanecen el modelo federal cooperativo alemán o el modelo regional italiano, modelos que, precisamente, sirvieron de referencia para el modelo español, aunque en muchos apartados la imitación no fue buena. El español es un modelo dinámico y cambiante porque continuamente se están reclamando competencias por las comunidades autónomas; incluso se están reformando —o pretendiendo reformar— los Estatutos de Autonomía para ampliar competencias. Este dinamismo origina inseguridad y produce una enorme inestabilidad política, además de un incremento insostenible del gasto público, injustificable en las actuales circunstancias. Muchas veces autorizadas están reclamando un cierre definitivo del modelo y hasta una devolución de competencias al Estado, que ya se está produciendo en Alemania. El actual debate político al respecto se centra también en denunciar las injustificadas duplicidades de muchas instituciones autonómicas en relación con sus homólogos estatales.

Por otra parte, todos los especialistas se muestran de acuerdo en que el modelo autonómico español ha derivado indudablemente hacia un modelo federal. España es un Estado materialmente federal, si bien serían necesarios determinados cambios formales, como la tantas veces aludida reforma del Senado, para que se alcanzara una configuración federal formal plena. Sin embargo, el debate sobre el federalismo español es un debate meramente nominal o nominalista. Los españoles somos un pueblo nominalista, nos gusta mucho discutir por los nombres porque nos parece que al cambiar el nombre

cambia la cosa. Además, España no solamente es un Estado federal, sino un Estado federal de los más descentralizados del mundo, si no el que más. Otra cosa bien distinta es que la coartada del federalismo y del reclamo de más competencias sirva para encubrir o pretender justificar separatismos o independentismos vergonzantes.

#### LOS CABILDO INSULARES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

Acabamos de comprobar que la autonomía administrativa de los Cabildos Insulares está reconocida y garantizada por la Constitución, al igual que su dependencia legislativa del Estado. El problema para la autonomía de los Cabildos radica precisamente en que, como hemos visto, España es un Estado políticamente descentralizado, compuesto de entes políticos denominados comunidades autónomas, entre ellas la Comunidad Autónoma de Canarias. La norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma se denomina Estatuto de Autonomía y está contenida en una Ley Orgánica del Estado. Pues bien, el problema está en que el Estatuto de Autonomía de Canarias entra a regular los Cabildos Insulares, esa competencia del Estado es invadida por la Comunidad Autónoma. Y esa regulación estatutaria de los Cabildos dispone, nada más y nada menos, que son instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. Así, su artículo 8.2 establece: “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”.

Eso significa que, a partir de esta disposición estatutaria, los Cabildos Insulares tienen una doble naturaleza, se nos presentan con una duplicidad administrativa. Por una parte, y como no podía ser de otra manera, siguen siendo Corporaciones locales, con la autonomía propia de las Corporaciones locales, reconocida y garantizada por la Constitución. Pero, por otra parte, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía, son instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Las disposiciones estatutarias no dejan lugar a dudas. El artículo 22.3 reza: “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 artículo 23:

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 llevarán incorporados 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.

Hasta aquí el Estatuto de Autonomía. Pero, además, hemos de tener en cuenta una ley, la Ley 14/1990 de la Comunidad Autónoma, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que solemos llamar precisamente ley de Cabildos, porque regula los Cabildos Insulares, entre otras cosas. Con todo lo cual ya nos aparece perfectamente establecida una competencia compartida o concurrente entre el Estado y la Comunidad Autónoma. La normativa estatal sigue regulando a los Cabildos Insulares en muchos aspectos importantes de su vida administrativa e, incluso, política, como Corporaciones locales y en la elección de su presidente y sus consejeros. Pero, por otra parte, el Estatuto de Autonomía configura al Cabildo como institución de la Comunidad Autónoma, incardinado en la Administración de la Comunidad Autónoma.

Y así llegamos a la norma en la que algunos autores piensan que, posiblemente, reside la clave del problema, que sería el artículo 50 de la ley de Cabildos. Una disposición que establece dos controles comunitarios sobre los Cabildos Insulares: un control de legalidad o de validez y un control de eficacia. Su tenor literal es el siguiente:

La Comunidad Autónoma de Canarias garantiza la legalidad y la eficacia administrativa en la prestación por los Cabildos Insulares de los servicios transferidos. A este fin:

- a) La Administración Pública de la Comunidad Autónoma podrá impugnar los actos y acuerdos de los Cabildos Insulares en la forma prevista en el artículo 23 de esta ley.
- b) El Gobierno de Canarias ejercerá la alta inspección de los Cabildos Insulares en el ejercicio por sus servicios de las competencias transferidas, pudiendo solicitar de aquéllos la información que estime oportuna y proponer, en su caso, al Parlamento de Canarias la adopción de las medidas que se consideren necesarias.
- c) Los Cabildos Insulares, antes del día 30 de junio de cada año, deberán remitir al Parlamento de Canarias una Memoria justificativa del costo del funcionamiento y del rendimiento y eficacia de los servicios transferidos, así como la liquidación de sus presupuestos.
- d) Los Cabildos Insulares están obligados a mantener, respecto a los servicios correspondientes a las competencias y funciones transferidas, el nivel de eficacia que tenían antes de la transferencia.

¿Han cambiado las cosas? ¿Continuidad o transformación? Se trata de una moneda con dos caras. Los Cabildos Insulares, en su vertiente de Corporaciones locales, siguen disfrutando de una autonomía administrativa o autarquía, siguen regulados y protegidos por la Constitución. Sin embargo, por otro lado, el Estatuto de Autonomía de Canarias, que no olvidemos es una norma del ordenamiento jurídico del Estado, y leyes subsiguientes, como la ley de Cabildos, los convierten en instituciones de la Comunidad Autónoma con todas sus consecuencias. Unas consecuencias que llegan a someterlos, incluso, a unos controles que pueden pugnar con su autonomía administrativa, los controles de legalidad o validez y los controles de eficacia en cuanto a las competencias y los servicios transferidos.

De tal manera que algunos autores se muestran de acuerdo en que, más allá de una simple continuidad, se ha producido efectivamente una transformación sustantiva de la naturaleza y funciones de los Cabildos Insulares o, al menos, ha existido un intento estatutario y legislativo de transformación de esa naturaleza y funciones. Lo cual ha producido que los Cabildos tengan hoy en día una naturaleza bifronte, una doble naturaleza. Por una parte, Corporaciones locales de gobierno, administración y representación de las islas. Por otra parte, instituciones de la Comunidad Autónoma, sometidas a la Comunidad Autónoma, que, además, muestra una tendencia a la centralización y el centralismo, una tendencia que se puede detectar con claridad en el progresivo contenido centralista de sus normas y disposiciones. Una tendencia progresiva a sustituir al Cabildo o a colocarse en una posición superior al Cabildo, por ejemplo, en planes de turismo y en planes de ordenación del territorio. Cualquiera diría que esas materias, ese terreno, tendrían que ser el reino indiscutible del Cabildo. Pero la Comunidad Autónoma no lo concibe así. Se entiende, y se entendió siempre, que la Comunidad Autónoma actuaba —y debería actuar— allí donde terminaban los intereses estrictamente insulares, allí donde estuviéramos en presencia de intereses supra insulares. Sin embargo, me temo que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene una cierta tendencia -y un interés político manifiesto- a actuar también, incluso, en los casos en que el interés es solamente insular. Y eso a despecho del Cabildo Insular correspondiente.

Esta tendencia ya se advertía, ya se venía venir, en la época de la elaboración estatutaria. Lo recuerdo bien porque, incluso, en la Universidad de La Laguna tuvimos ocasión de opinar al respecto. Aquella época, los inicios de los años ochenta, fue una etapa políticamente compleja. Coincidió el intento de golpe de Estado de febrero de 1981, y, después, el informe de los expertos sobre los procesos autonómicos del siguiente mes de mayo y el pacto de 31 de julio entre la Unión de Centro Democrático (UCD) y el PSOE para reconducir todos los procesos pendientes, entre ellos el de Canarias, por la vía del artículo 143 de la Constitución. El intento de golpe aconsejaba, entre otras

cosas, cerrar cuanto antes los procesos autonómicos. Y tanto el informe de los expertos como muchas opiniones cualificadas advertían del peligro de duplicar administraciones públicas, de crear con las nuevas Comunidades Autónomas una pirámide de administraciones repetidas que incrementarían innecesariamente el gasto público. Claro, eran otros tiempos, y lo del gasto público se miraba menos.

En Canarias se planteó muy seriamente el dilema entre una Administración autonómica creada *ex novo* y el aprovechamiento, la utilización, de las Administraciones de los Cabildos Insulares, de las Administraciones capitulares ya existentes. Y se formularon algunas propuestas al respecto en el sentido de que la Comunidad Autónoma que se creaba lo fuera como una especie de Cabildo Mayor o Cabildo General de Canarias. Se trataba, además, de una idea que no era estrictamente original, que procedía del sistema italiano de la llamada Administración regional indirecta. Se pretendía así que la Administración autonómica que se creaba fuese mínima y actuara a través de los Cabildos Insulares; que los Cabildos se convirtieran en instituciones de la Comunidad Autónoma, como dice el Estatuto de Autonomía, pero instituciones de verdad, con todas sus consecuencias. Instituciones constitutivas y no instituciones subordinadas. Es decir, que los Cabildos constituyesen la Comunidad Autónoma, salvo en aquellos extremos y asuntos ineludibles e irremediamente supra insulares.

Sin embargo, lo cierto es que esta idea, esta propuesta que parecía excelente desde todos los puntos de vista, desde la perspectiva de la racionalidad administrativa y de la contención del gasto público, no se aprovechó. La Comunidad Autónoma ha creado otra Administración Pública nueva, una Administración superpuesta a los Cabildos y a los Ayuntamientos, y, además, una Administración que, como todas las administraciones, tiende al gigantismo. Todos los especialistas se muestran de acuerdo en que, una vez que se crea una Administración Pública, sabemos cómo empieza, pero nunca cómo termina, porque se trata de un organismo vivo, que se reproduce con una gran celeridad y tiene una tendencia a la elefantiasis, al crecimiento indiscriminado. Y lo cierto es que con las comunidades autónomas, y no solo con la de Canarias, hemos creado en este país unos monstruos administrativos que ahora, debido a la crisis, se están intentando recortar, aunque no es nada fácil hacerlo. Una Administración Pública genera incesantemente organismos públicos e instituciones, cuerpos y escalas de funcionarios, obligaciones presupuestarias a medio y largo plazo, hasta que llega un momento en que ya no se puede controlar, y menos recortar. Baste recordar que, a pesar del empeño gubernamental y del tiempo transcurrido, todavía no han podido ser extinguidos los organismos creados con motivo del Quinto Centenario del Descubrimiento o de la Olimpiada de Barcelona.

Retornamos a nuestra pregunta del principio: ¿continuidad o transformación? Los Cabildos Insulares siguen siendo los mismos Cabildos de siempre, de toda la vida, como cualquier canario de la calle nos diría. Este canario que, decíamos antes, piensa que han existido siempre. Pero lo cierto es que, en este momento, hay algo que chirría, que no es pacífico, que es esa segunda naturaleza capitular como instituciones de la Comunidad Autónoma sometidas al control de la comunidad respecto a sus competencias transferidas. A pesar de ello, hay algún especialista —y muchos políticos— que llaman la atención sobre el hecho de que con esta incardinación en la Comunidad Autónoma los Cabildos no han perdido, sino que han ganado. ¿Por qué? Porque los Cabildos Insulares ahora forman parte de la Comunidad Autónoma, no solo para ser objeto de control por parte de ella, sino para ser protagonistas de su vida política y legislativa. Por ejemplo, los Cabildos tienen iniciativa legislativa. Por primera vez en su historia, porque claro, lógicamente, en la Segunda República no pudieron tenerla, los Cabildos tienen iniciativa legislativa en asuntos propios de su Isla o que no rebasen la dimensión insular. Y esto, ¿qué significa? Pues significa que los Cabildos pueden presentar proposiciones de ley al Parlamento de Canarias, al igual que lo puede hacer un Grupo Parlamentario o que lo puede hacer la iniciativa popular. Y pueden destacar hasta dos consejeros insulares ante el Pleno del Parlamento para presentar y defender esa proposición. Es una posibilidad que les proporciona esta pertenencia a la Comunidad Autónoma y que no tuvieron nunca en su historia anterior.

Esta presencia parlamentaria de los Cabildos Insulares se complementa con la denominada Comisión General de Cabildos Insulares, una de las Comisiones Permanentes no legislativas de la Cámara autonómica. Y para hablar de esta Comisión es preciso recordar que esta realidad isla-comunidad, esta tensión no pacífica entre el todo y sus componentes, ha tenido su reflejo en el sistema electoral canario. El sistema electoral canario está ahí, en nuestra vida política, como una cuestión problemática, discutible y discutida. Y algunas propuestas de reforma de ese sistema electoral han ido en el sentido de que los Cabildos adoptaran un protagonismo parlamentario y conformaran, de alguna forma, una especie de segunda cámara autonómica.

Cuando se constituyen las comunidades autónomas españolas, todos los Parlamentos autonómicos se constituyen como unicamerales; ninguno de ellos tiene dos Cámaras. Solamente hubo una propuesta en el País Vasco de que el Parlamento vasco se dotase de una segunda cámara tipo Senado, representativa de los territorios históricos vascos. Pero fue una propuesta que, al final, no prosperó. Pues bien, la otra comunidad autónoma en dónde se ha hablado alguna vez de una segunda cámara ha sido precisamente Canarias, aunque tampoco aquí ha prosperado la idea. Sería una segunda cámara de representación territorial, insular o basada en los Cabildos. El primer reproche que se le puede hacer es que incrementa el gasto, que puede ser una idea muy gravosa desde el punto de vista económico. Y el segundo que complica innecesariamente los procedimientos parlamentarios. Son reproches importantes, y por eso se han planteado algunas alternativas que pretenden soslayar sus inconvenientes. Algunas personas, y yo mismo, hemos recordado alguna vez que existen Estados como Noruega (el *Storting*) o como Islandia (el *Alþingi* —en inglés *Althing* o *Althingi*—) que tienen un Parlamento de formato interesante para nosotros. Son Parlamentos unicamerales, pero cuando abordan algunos asuntos de interés regional se desdoblán en dos Cámaras, y la segunda cámara representa, en este caso, las regiones noruegas o las regiones islandesas. Es un sistema que se denomina monocameralismo bicameral. Alguna vez lo he propuesto, aunque reconozco que resultaría si no caro, al menos complicado y ajeno a nuestras costumbres parlamentarias.

Como alternativa a esa segunda cámara de representación territorial, insular o basada en los Cabildos Insulares, o a una posible presencia de los Cabildos en la segunda cámara mediante algún procedimiento de ingeniería estatutaria, se creó la aludida Comisión General de Cabildos Insulares. Es una comisión meramente consultiva, no es una comisión que pueda adoptar acuerdos o decisiones de tipo ejecutivo. Sin embargo, es importante porque posibilita la presencia de los Cabildos en el Parlamento de Canarias; permite una colaboración directa Cabildo-Parlamento por medio de la presencia en la Comisión de los Presidentes de los Cabildos, que asisten a sus sesiones lógicamente sin voto, pero con voz, conjuntamente con miembros del Gobierno de Canarias. Y ambos podrán solicitar que se haga constar en el acta de la sesión su posición sobre los asuntos sometidos a votación. Además, se trata de una comisión que preside el propio presidente del Parlamento de Canarias, y cuyos vicepresidente y secretario son asimismo miembros de la Mesa del Parlamento. En resumen, podemos afirmar que es una Comisión que tiene un tratamiento destacado, un tratamiento singular, en el reglamento de la Cámara, aunque sea una comisión meramente consultiva. Por todo eso en el momento de su creación generó muchas expectativas en cuanto solución político-administrativa al encaje definitivo de las islas en la Comunidad Autónoma. A pesar de ello, su ejecutoria ha rebajado un poco tales expectativas, quizás porque eran exageradas. La idea es muy interesante y políticamente importante, que duda cabe, porque articula la colaboración recíproca de los Cabildos con el Parlamento, aunque después los rendimientos prácticos de esa colaboración, la sustancia que se pueda obtener de eso, no sea tan destacable.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

En todo caso, volvemos al principio para repetir que los Cabildos Insulares fracasaron en no evitar la división provincial, la que se suponía era su principal misión, pero, sin embargo, han triunfado de una manera que hasta podríamos calificar de inesperada e imprevista. Y, paradójicamente, la provincia, que fue el gran motivo del pleito insular, del gran pleito en Canarias, y que estuvo en el origen de los Cabildos, prácticamente ha desaparecido en el archipiélago. Las provincias canarias no tienen contenido material alguno, están vacías de contenido. Su órgano de gobierno, la Mancomunidad Provincial Interinsular, formada por los presidentes de los Cabildos Insulares correspondientes, no tiene patrimonio, no tiene presupuesto, no tiene competencias ni funciones más allá de mantener la apariencia de una Provincia que, en realidad, no existe. Después de cada proceso electoral, al inicio de cada Legislatura, se reúne en una sesión constitutiva y ya nunca más hasta las próximas elecciones, en lo que constituye un claro fraude de Ley. Y ahora que está en el debate político la supresión de las Diputaciones provinciales por motivos de ahorro en el gasto público, no estaría de más plantearse si ha llegado la hora de acabar con este fraude de ley. Y es una lástima, porque resulta indudable que, desde que sustituyeran a la antigua y problemática Diputación provincial canaria en los años veinte y hasta llegar a la actual situación, las Mancomunidades tienen una ejecutoria brillante e hicieron muchas cosas importantes en el pasado.

Es de resaltar que muchos creen que no se ha hecho justicia a la generosidad con la que las Mancomunidades Provinciales Interinsulares acogieron la autonomía y el gobierno autonómico de Canarias, transfiriéndole todas sus competencias y dotándole de todos sus medios, aunque después el Gobierno de Canarias devolviera alguna competencia a los Cabildos Insulares. Lo que realmente dotó de algún contenido al Gobierno de Canarias fueron las Mancomunidades directamente. Un proceso en el que la citada Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares (JIAI) jugó un papel destacadísimo. Fue la época de las primeras transferencias de competencias y la época de las JIAI, que proporcionó cientos y hasta miles de millones de pesetas de la época.

La creación de los Cabildos Insulares en 1912 y sus arbitrios a la entrada de mercancías en 1913 fue completada mucho tiempo después por la innovadora fórmula de la Ley 30/1972, del Régimen Económico Fiscal de Canarias (REF), que creó por primera vez en nuestra historia fiscal dos órganos regionales de gestión económica y tributaria autónomos: la Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares (JIAI) y la Junta Económica Interprovincial de Canarias (JEIC). Yo mismo, incluso, tengo alguna publicación de aquellos años en la planteo la posibilidad de construir y articular la autonomía a partir de estos órganos.

La provincia está garantizada por la Constitución y no puede ser suprimida: haría falta una reforma constitucional, al igual que para alterar los límites provinciales se requiere una ley orgánica. La Constitución concibe a la provincia como una demarcación para la prestación de los servicios del Estado. Existe una Delegación del Gobierno que actúa en las dos provincias, y en cada provincia una Subdelegación, los antiguos Gobiernos Civiles y mucho antes Subdelegaciones de Fomento, cuyas competencias se circunscriben a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y poco más. Aquel problema fundamental canario de la provincia y de la división provincial, que fue el origen del pleito insular y de los Cabildos Insulares, al final ha terminado en nada y en un fraude de ley. A partir del Estatuto de Autonomía, lo que realmente importa en Canarias es la Comunidad Autónoma y las Islas, algo parecido a lo que ocurre en Cataluña, en donde lo importante son las comarcas. En otras comunidades autónomas, Andalucía, por ejemplo, la provincia sigue teniendo una personalidad y una presencia administrativa notable, pero la provincia en Canarias tiene muy poco que decir al respecto.

Y concluyo mi intervención. En ella he intentado simplemente, a la luz de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, dibujar una pincelada general que nos ayude a ubicar a los Cabildos Insulares en la realidad política y administrativa actual canaria, y, sobre todo, a entender y analizar esa ubicación. Una ubicación que nos permite contestar afirmativamente la pregunta que nos hacíamos al principio, que nos permite afirmar, a pesar de todo, a pesar de la transformación producida y de las posibles amenazas, que su futuro está garantizado. Muchas gracias.

#### COLOQUIO FINAL

Sr. D. LUIS MONTALVO LOBO  
Exsecretario del Cabildo de Gran Canaria

Gracias, más que una pregunta al profesor Hernández, un comentario. Hablando de la fiscalización sobre las actividades de los Cabildos, sobre todo de las competencias transferidas, realmente quien hace esa fiscalización es el Parlamento de Canarias, por medio precisamente de la Comisión General de Cabildos Insulares. Las memorias sobre la ejecución de las competencias transferidas, los gastos que se han efectuado, los resultados económicos, llegan al Parlamento a través de la comisión, y se analizan en la comisión, que eleva sus resultados al Parlamento. Realmente, es un control parlamentario, una fiscalización parlamentaria.

En cuanto a la Mancomunidad de Cabildos, constituyó la primera variación importante de la provincia única, una variación que permitió un mayor nivel de acción en los distintos territorios canarios, una presencia en las distintas islas que no tenía la provincia formal de régimen peninsular y que dio una cierta salida a las reivindicaciones insulares. Está muy extendida la idea de que la Mancomunidad no servía para nada y no hacía nada, y no es cierto. La Mancomunidad, en su tiempo, hizo cosas importantes en las distintas islas, con enorme esfuerzo y con notable éxito en todas sus actuaciones. La Mancomunidad tenía su presupuesto, tenía su plantilla, tenía sus funcionarios. ¿Quién acabó con la Mancomunidad realmente? La finalidad de la Mancomunidad quedó reducida únicamente

a la representación de la provincia, que seguía existiendo. Lo que propiciaba la Constitución es que existiera una institución o entidad de carácter representativo provincial.

Las Mancomunidades están conformadas por los tres presidentes de los Cabildos, en el caso de la Mancomunidad de aquí, y por los cuatro presidentes, en el caso de Tenerife. Y primero existieron como Mancomunidad única de la provincia única. Pero, en cualquier caso, su única misión, su única competencia, es hablar en nombre de la provincia, que lo pueden hacer. No lo han hecho nunca, pero lo pueden hacer. Como anécdota puedo decirles que cada cuatro años, después de las elecciones, se celebra la reunión constitutiva de la Mancomunidad, y se levanta un acta por el secretario, que es el secretario del Cabildo Insular capitalino. Y siempre los presidentes nuevos, que se incorporan a la Mancomunidad, preguntan: ¿qué podemos hacer? Y yo, cuando era secretario, les decía: hablar en nombre de la provincia lo que quiera. Las Mancomunidades pueden hablar en nombre de la provincia de Las Palmas o de la provincia de Santa Cruz de Tenerife, pero ahí acaba todo. No tienen ninguna otra competencia material ni tienen presupuesto ni medio alguno. A mi juicio, fue el Estatuto de Autonomía, y lógicamente la ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, los que hicieron desaparecer realmente la Provincia. Muchas gracias.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁZAR CREVILLEN, R. (1989). "Las transferencias de competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares", *Revista Canaria de Administración Pública (RCAP)*, nº. 0, pp. 11-26.
- BERMEJO GIRONÉS, J. I. (1952). *Los Cabildos Insulares de Canarias*, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.
- BOURGON TINAO, L. P. (1983). "La naturaleza de la provincia en Canarias", *Revista de Administración Pública (RAP)*, nº. 100-102, vol. III, Madrid, pp. 2113-28.
- CABRERA ACOSTA, M. A. y HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J. (1994). Voz "Cabildos Insulares", en *Gran Enciclopedia Canaria*, tomo III, Ediciones Canarias, S.A., Santa Cruz de Tenerife, pp. 689-94.
- CABRERA PÉREZ-CAMACHO, M. (1988). *Derecho de las instituciones públicas de Canarias*, Santa Cruz de Tenerife.
- CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M. de la (1986). "Encuadramiento de los Cabildos Insulares en la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma de Canarias", *Boletín de Documentación*, núm. 13, Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, Islas Canarias, pp. 1-107.
- DE LA ROSA OLIVERA, L. (1946). *Evolución del régimen local en las islas Canarias*, Madrid.
- FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, A. (1967). "Las Mancomunidades Provinciales Interinsulares", en AA.VV., *Estudios de Derecho Administrativo Especial Canario*, vol. I, Santa Cruz de Tenerife.
- GARCÍA ROJAS, J. A. (1997). "Estructura y vida política de los Gobiernos insulares canarios (1979-1995)", en ALBA, C. R. y VANACLOCHA, F. J. (eds.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III / *Boletín Oficial del Estado*, col. Monografías, Madrid, pp. 473-97.
- HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J. (1997). "La política local en Canarias: la experiencia de la autonomía", en AA.VV., *Jornadas sobre la situación actual de la Administración Local en Canarias*, Dirección General de Administración Territorial y Gobernación, Viceconsejería de Administración Pública, Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, pp. 19-42.
- HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J. (2000). "Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Canarias", en PANIAGUA SOTO, J. L. (e d.). *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas*, Edt. Tecnos, Grupo Anaya, S.A., col. Ciencias Sociales, serie Ciencia Política, Madrid, pp. 205-63.
- HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J. (2004). "La dimensión insular de la autonomía canaria: islas y comunidad", en *Anales de la Facultad de Derecho*, nº. 21, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, La Laguna (Tenerife), pp. 67-86.
- NIETO GARCÍA, A. (1986). "Los Cabildos Insulares de Canarias en el Estado de las Autonomías", *Boletín de Documentación*, núm. 14, Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, Islas Canarias, pp. 1-107.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. F. (1991). *Estudios de Derecho público canario*, Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), col. Estudios, serie Administraciones Territoriales, Madrid.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. F. y SARMIENTO ACOSTA, M. J. (1991). "La Isla como entidad local en el ordenamiento español", *Actualidad Administrativa*, nº. 33, pp. 407-26; también en: *Actualidad y Derecho*, nº. 50, pp. 855-74.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J. (1992). "Reflexiones sobre la organización territorial e institucional de Canarias", *Revista del Foro Canario*, nº. 84, pp. 83-115; también en: *Revista Canaria de Administración Pública (RCAP)*, nº. 13, pp. 95-138.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J. (1993). *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Las Palmas de Gran Canaria.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J. (1994). "Las competencias de los Cabildos Insulares: análisis y perspectivas", *Vector Plus*, nº. 1, enero-abril de 1994, pp. 28-35.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J. (1994). "El modelo territorial de Canarias ante la reforma del Estatuto de Autonomía", *Actualidad Administrativa*, nº. 6, Madrid, pp. 61-78.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J. (1994-1995). "El régimen especial del municipio turístico", *Actualidad Administrativa*, nº. 45, 1994, pp. 669-84; también en: *Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*, nº. 0, 1995, pp. 227-44.
- VALLE BENÍTEZ, J. (1970). *Los Cabildos Insulares de Canarias*, Santa Cruz de La Palma.
- VARONA GÓMEZ-ACEDO, J. (dir.) (1996). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, Instituto Canario de Administración Pública (ICAP) / Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid.